

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Dottorato in Diritto pubblico, internazionale ed europeo  
XXXV ciclo

Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale

## BANCA CENTRALE, FORMA DI GOVERNO ITALIANA E INTEGRAZIONE EUROPEA

IUS/08

Dott. Edoardo Sorrentino

Tutor

Prof. Federico Gustavo Pizzetti

Coordinatrice del corso

Prof.ssa Francesca Biondi

Anno Accademico

2021/2022



## Indice

## Premessa

1. Cosa si intende oggi per forma di governo .....	1
2. La banca centrale quale organo costituzionale .....	4

## Capitolo I

## Inquadramento generale

1. Breve storia del fenomeno monetario .....	7
1.1. Dal baratto fino alle banche centrali nazionali .....	7
1.2. Il regime metallico come limite al potere statale .....	12
1.3. La Grande Depressione e la fine del regime aureo.....	17
2. Le disposizioni a presidio della “Costituzione economica” .....	21
2.1. La funzione monetaria in Costituzione .....	21
2.2. La disciplina costituzionale del bilancio .....	27
2.3. Il principio lavorista e la piena occupazione.....	32
3. L’incerta razionalizzazione del parlamentarismo .....	37
3.1. Le scarse tutele poste a garanzia della stabilità governativa .....	37
3.2. Bicameralismo perfetto e sistema elettorale proporzionale.....	45

## Capitolo II

## Bretton Woods e il gold exchange standard

1. Timide speranze di una democrazia governante .....	53
1.1. La stretta monetaria del 1947 e le elezioni del 18 aprile .....	53
1.2. Il proseguimento della “linea Einaudi” .....	56

1.3. Il tentativo istituzionale di consolidare il centro .....	61
2. Un sistema politico multipolare.....	66
2.1. La degenerazione dell'instabilità governativa .....	66
2.2. La centralità del Parlamento e il proporzionalismo.....	74
2.3. L'incerta emersione della figura presidenziale.....	79
3. Il benigno vincolo esterno incentrato sul dollaro .....	85
3.1. La subordinazione della Banca d'Italia.....	85
3.2. La stretta monetaria del 1963 .....	91

### Capitolo III

#### La rinnovata indipendenza delle banche centrali

1. La stagflazione degli anni Settanta .....	97
1.1. La crisi del sistema egemonico americano.....	97
1.2. La forma di governo italiana nella stagflazione.....	104
2. Un radicale cambiamento di prospettiva.....	110
2.1. Nuove riflessioni in tema di banche centrali .....	110
2.2. L'applicazione italiana dei nuovi principi.....	114
3. L'Italia nel Sistema monetario europeo.....	118
3.1. Un vincolo esterno tutt'altro che benigno.....	118
3.2. I riflessi del Sme sulla forma di governo.....	126

### Capitolo IV

#### La depoliticizzazione della moneta

1. Il Trattato di Maastricht e la rinuncia alla sovranità monetaria.....	135
1.1. La Bce, il Sebc e i vincoli di bilancio .....	135
1.2. La stabilità monetaria come valore sovraordinato.....	142
2. La transizione verso l'Unione economica e monetaria .....	150

2.1. L'uscita della lira dal Sme e il referendum elettorale .....	150
2.2. Il nuovo ruolo dei mercati nella risoluzione delle crisi di governo .....	157
2.3. Il cammino verso la moneta unica .....	164
3. La forma di governo nella transizione verso la moneta unica.....	170
3.1. Il Capo dello Stato e l'indirizzo politico costituzionale .....	170
3.2. Le riforme istituzionali come reazione al mutato contesto europeo.....	176

## Capitolo V

### Una banca centrale sovrana

1. La crisi del debito sovrano.....	181
1.1. Un'area valutaria non ottimale.....	181
1.2. L'irrigidimento dei vincoli di bilancio.....	188
1.3. Le politiche monetarie non convenzionali.....	194
2. La forma di governo italiana nella crisi del debito .....	201
2.1. La lettera della Bce e il terzo "governo tecnico" .....	201
2.2. La rottura del fragile bipolarismo italiano .....	208
2.3. Il consolidamento del ruolo politico del Capo dello Stato .....	215
3. L'Unione economica e monetaria nella pandemia .....	224
3.1. Le soluzioni adottate a livello europeo.....	224
3.2. Un surrogato di "governo tecnico" .....	230
Conclusioni .....	237
Bibliografia .....	247



## Premessa

### 1. Cosa si intende oggi per forma di governo

Pochi temi vengono affrontati con la stessa incertezza metodologica con la quale si parla di forma di governo. Prima di tutto perché, a lungo, al concetto di forma di governo si è dato, nella riflessione filosofica, un valore prescrittivo, inteso nel senso di un ideale cui le società umane dovrebbero tendere. Basti pensare alla Repubblica di Platone, nel quale l'unica positiva forma di governo è la sofocrazia, o il regno del filosofo, mentre le altre – timocrazia, oligarchia e democrazia – sono inevitabilmente condannate a degenerare nella tirannide<sup>1</sup>. Peraltro, nella riflessione classica il concetto di forma di governo si differenzia da quello odierno avvicinandosi piuttosto alla forma di stato. La forma di governo è, infatti, un concetto che nasce solo in occasione dell'affermazione della divisione dei poteri. Finché il potere veniva concepito come indivisibile, una separazione fra forma di stato e forma di governo non aveva senso di esistere. Ciò è potuto avvenire solo nelle moderne democrazie, *“mentre in altri sistemi potrebbe dirsi che la forma di stato «assorbe» largamente quella di governo, riducendola ad un insieme di modalità organizzative piuttosto marginali”*<sup>2</sup>. Con l'affermazione della separazione dei poteri e del regime democratico, il dibattito sulla forma di governo dismette la propria funzione prescrittiva per assumere fini descrittivi. Il fine diviene raccogliere quanti più elementi comuni a diverse esperienze statuali al fine di ideare modelli generali utili alla comprensione e alla sistematizzazione del reale<sup>3</sup>. I primi studiosi della forma di governo non possono, dunque, che soffermarsi al dato giuridico, concentrandosi sul tipo di rapporto che sussiste fra il potere legislativo e il potere esecutivo in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico. In altre parole, l'esistenza o meno del rapporto di fiducia è l'elemento dirimente nella classificazione delle forme di governo degli Stati democratici. Qui interviene la rivoluzionaria intuizione di Elia. Il giurista muove dalle considerazioni del suo contemporaneo Giannini, secondo cui la forma di governo parlamentare sarebbe indissolubilmente legata allo Stato liberale monoclasse e oligarchico, mal adattandosi al contesto odierno, dominato dai partiti di massa<sup>4</sup>. Secondo Elia, pertanto, non è possibile *“pre-scindere dal contesto partitico in cui si iscrivono le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo.*

---

<sup>1</sup> Sull'evoluzione del dibattito filosofico classico relative alle forme di governo si veda Bobbio N., *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico: anno accademico 1975-1976*, Torino, Giappichelli, 1976.

<sup>2</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 635.

<sup>3</sup> Sulle difficoltà di abbandonare l'intento prescrittivo dello studio sulle forme di governo si veda Dogliani M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, pp. 214-243.

<sup>4</sup> Giannini M.S., *Prefazione*, in Burdeau G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, pp. XVI-XXIII.

*Sicché il criterio di classificazione dovrà, senza rifiutare come elemento di partenza le formule predette, qualificarle in relazione ai diversi sistemi di partito*<sup>5</sup>.

Tale intuizione è, tuttavia, fonte di incertezza. Lo stesso Elia riconosce le difficoltà metodologiche derivanti dall'inserimento dello studio del sistema partitico all'interno di quello sulle forme di governo<sup>6</sup>. Tuttavia, la rivoluzione di Elia non consiste soltanto nell'assunzione di un atteggiamento interdisciplinare, ma anche, e soprattutto, nell'adozione di un approccio funzionale allo studio delle forme di governo, che non prescinde dal dato giuridico, ma predilige, piuttosto, il suo concreto sviluppo. Il che porta lo studioso a parlare di governo parlamentare a bipartitismo rigido, a multipartitismo temperato e multipartitismo esasperato<sup>7</sup>, separando così esperienze costituzionali diversissime che, prima di allora, erano superficialmente fatte rientrare tutte nella generica etichetta del parlamentarismo. È noto il successo riscosso dall'impostazione di Elia. È sufficiente consultare un qualsiasi manuale di diritto costituzionale<sup>8</sup>, così come celebri voci enciclopediche<sup>9</sup>. Ha suscitato, tuttavia, anche alcune riserve. E non poteva essere altrimenti, data l'incertezza derivante dal mescolare elementi giuridici a elementi della scienza politica. Elementi strutturali ed elementi funzionali. Lo stesso Elia, peraltro, tornando sul tema, dirà molti anni dopo che il sistema dei partiti costituisce una situazione condizionante il funzionamento della forma di governo e non un elemento costitutivo della stessa<sup>10</sup>. L'esigenza di fare chiarezza fra elementi strutturali ed elementi funzionali della forma di governo viene fatta propria da Luciani, il quale, a quarant'anni dalla voce enciclopedica di Elia, scrive: *“l'effettivo funzionamento di un sistema politico-istituzionale dipende da una serie di fattori materiali non meno che dalle regole formali del suo funzionamento; nondimeno [...] quelle regole formali costituiscono le condizioni di possibilità delle concrete strategie degli attori politici del sistema”*. E aggiunge: *“la forma di governo è la «struttura», mentre ciò che le è estraneo, per quanto decisivo possa essere per la comprensione del sistema giuridico-politico [...] non cessa per questo di rimanere fuori dalla «struttura». [...] Una cosa, però, è dire che l'una e l'altro debbano essere conosciuti; cosa diversa è dire che l'altro stia, in qualche modo, nell'una”*<sup>11</sup>.

Escluso, dunque, lo studio del sistema partitico dagli elementi consustanziali alla forma di governo, Luciani non opera comunque un ritorno alle origini, ma supera anch'egli la concezione tradizionale che restringe lo studio alla mera presenza – o assenza – del rapporto fiduciario.

<sup>5</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 638.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 638.

<sup>7</sup> Ibidem, pp. 645-657.

<sup>8</sup> Fra tutti, se veda il Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 150-155.

<sup>9</sup> Cuocolo F., *Forme di stato e forme di governo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VI, Torino, Utet, 1991, pp. 529-534.

<sup>10</sup> Elia L., *Forme di stato e forme di governo*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2600.

<sup>11</sup> Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. III, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 566-567.

Secondo il giurista, nello studio delle forme di governo dovrebbero essere ricompresi tutti i poteri costituzionali che “*partecipano, anche solo indirettamente, alla funzione di governo. Funzione, questa, che [...] può ritenersi caratterizzata quantomeno, in positivo, dalla titolarità di attribuzioni decisionali segnate da un grado più o meno intenso di politicità-opportunità di apprezzamento e, in negativo, dall’assenza di limiti finalistici che non siano quelli imposti dalla Costituzione*”<sup>12</sup>. Dal che fa discendere che una piena comprensione del fenomeno – almeno per quanto riguarda il caso italiano – passa necessariamente dall’inclusione non solo del Parlamento e del Governo, ma anche del Capo dello Stato e del corpo elettorale. Il primo perché, in adesione a quanto già evidenziato da Esposito<sup>13</sup>, il Presidente della Repubblica non può essere veramente un potere neutrale o di garanzia. È vero che le finalità dell’azione del Capo dello Stato sono espressamente indicate dalla Costituzione, tuttavia, nel perseguimento di tali finalità gli è consentito un certo margine di discrezionalità e, dunque, di politicità. Il corpo elettorale, invece, viene elevato a elemento costitutivo della forma di governo dato che agisce compiendo atti politici liberi nel fine: indirettamente, attraverso le regole del sistema elettorale, con le quali determina la composizione del Parlamento, e direttamente, attraverso gli strumenti di democrazia diretta<sup>14</sup>. Da qui prende piede la mia riflessione. Ritengo, infatti, che fra gli organi che partecipano alla funzione di governo non ci si possa limitare a prendere in considerazione i poteri costituzionali menzionati da Luciani. Per dimostrarlo ci si deve chiedere cosa si intende per “funzione di governo”. Se per essa intendiamo – come fa Luciani – l’esercizio di poteri discrezionali privi di finalità che non siano espressamente indicate nella Costituzione appare evidente che, negli Stati contemporanei, essa viene quasi interamente a coincidere con la gestione pubblica dell’economia<sup>15</sup>.

Una crescita sostenuta del reddito nazionale è divenuta l’obiettivo primario di chi esercita la funzione di governo nell’ottica sia di garantire elevati livelli di occupazione sia di reperire il gettito fiscale necessario al finanziamento dei servizi sociali, il cui funzionamento richiede, come è noto, risorse finanziarie e materiali enormi. Sarebbe un errore pensare che il governo pubblico dell’economia venga a coincidere con la politica fiscale. Certamente, la regolazione delle entrate e delle spese pubbliche costituisce l’architettura dell’odierna funzione di governo. Attraverso la politica fiscale, infatti, i pubblici poteri sono in grado di orientare le risorse necessarie a promuovere lo sviluppo di certi settori dell’economia piuttosto che di altri. Senza dimenticare gli investimenti in infrastrutture di interesse nazionale e il fatto che la pubblica amministrazione costituisce oggi il più imponente datore di lavoro esistente. Non è un caso,

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 568.

<sup>13</sup> Esposito C., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 232-236, spec. p. 236.

<sup>14</sup> Luciani M., *Governo (forme di)*, cit., pp. 569-575.

<sup>15</sup> Sulla quale si veda, fra tutti, Cassese S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2021.

del resto, che l'approvazione parlamentare del bilancio presentato dal Governo abbia costituito il nucleo primigenio del rapporto fiduciario fra i due organi e sia, ancora oggi, l'occasione più importante nella quale tale fiducia viene messa alla prova. Tuttavia, l'insieme di atti che rientrano in quella che viene definita politica monetaria hanno una funzione altrettanto fondamentale nella gestione pubblica dell'economia. Operazioni quali la fissazione del tasso di interesse, le anticipazioni al ministero del tesoro e le operazioni di acquisto e vendita di titoli pubblici e privati sono in grado di determinare variabili come l'ammontare totale del credito bancario e la massa monetaria, le quali, a loro volta, influenzano la crescita del reddito nazionale, il livello generale dei prezzi, l'andamento della bilancia commerciale e della posizione debitoria verso l'estero. In altre parole, la politica monetaria rientra pienamente nella nozione di funzione di governo. Tuttavia, ad esserne padrone non è il potere esecutivo, ma la banca centrale. In sintesi, l'istituto di emissione – deputato alla gestione della moneta – costituirebbe elemento strutturale della forma di governo e, di conseguenza, sarebbe in grado di determinare *“le condizioni di possibilità delle concrete strategie degli attori politici del sistema”* al pari degli altri organi elencati da Luciani.

## 2. La banca centrale quale organo costituzionale

Per giungere a tale conclusione, tuttavia, occorre dimostrare che la banca centrale sia un organo costituzionale. Ci si deve, dunque, chiedere se la banca centrale vanti *“attribuzioni decisionali segnate da un grado più o meno intenso di politicità-opportunità di apprezzamento”* e, in secondo luogo, se sia priva di *“limiti finalistici che non siano quelli imposti dalla Costituzione”*. Si tratta di questioni cui non è facile dare risposta. Anzi, si potrebbe dire che ad esse dovrebbero essere dedicate riflessioni ben più approfondite di quelle che verranno illustrate qui. È sufficiente, comunque, fare riferimento al dibattito sull'opportunità o meno di rendere le banche centrali indipendenti dai governi – del quale si renderà comunque conto nel corso della trattazione – per giungere ad una risposta affermativa ad entrambe le domande. Nel momento in cui ci si chiede se *“gli obiettivi di politica monetaria possano o debbano essere sottratti alla sfera delle decisioni propriamente politiche, per essere affidati a una istanza tecnica indipendente”*<sup>16</sup>, si sta già implicitamente ammettendo che l'azione della banca centrale sia denotata da un certo grado di politicità. Tant'è che, nel momento in cui si risponde in maniera affermativa a tale quesito, si sente l'esigenza di irrigidire a livello costituzionale le finalità di un organo che prende decisioni politiche, pur essendo privo di legittimazione popolare. Lo spiega Predieri. Nelle odierne democrazie liberali l'inflazione

---

<sup>16</sup> Onida V., *L'indipendenza delle banche centrali tra «politicità» e «neutralità»*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, Edizioni di Comunità, 1988, p. 339.

costituisce una minaccia al diritto di proprietà ed è lo Stato a dover costruire gli strumenti di tutela contro questo fenomeno. A tal fine dovrebbe delegare la politica monetaria ad un'istituzione specifica “riservando ad essa la funzione di garantire la stabilità dei prezzi come finalità obbligatoria”<sup>17</sup>. Dunque, una delega che dovrebbe essere attribuita ad un organo non elettivo, né influenzabile dagli organi elettivi. La sottrazione della gestione della moneta al circuito rappresentativo esige, tuttavia, che la banca centrale sia, a sua volta, governata da regole cui essa deve attenersi scrupolosamente. L'istituto di emissione sarebbe tenuto a perseguire solo l'obiettivo della stabilità dei prezzi. Se tale obiettivo non fosse l'unico che la banca centrale deve perseguire, si correrebbe il rischio che “la politica monetaria diventi oggetto di decisioni largamente discrezionali” e, di conseguenza, “la piena autonomia della banca centrale nell'adottare tali decisioni [diverrebbe] più difficilmente giustificabile”<sup>18</sup>.

Secondo alcuni<sup>19</sup>, una banca centrale indipendente non sarebbe altro che un'applicazione del principio di separazione dei poteri, ulteriormente ampliato nelle democrazie liberali contemporanee. In analogia con le corti costituzionali<sup>20</sup>, le cui decisioni possono sindacare l'attività del potere legislativo tutelando i diritti fondamentali e la forma di governo fissati nella costituzione, la banca centrale dovrebbe limitare le scelte di politica economica dei governi per evitare che mettano in pericolo la stabilità della moneta. Senonché il giudice costituzionale non vanta funzioni di governo. Le sue decisioni non possono considerarsi manifestazioni di volontà politica, dato che costituiscono interpretazioni delle disposizioni costituzionali, sebbene non si possa negare il margine, più o meno ampio, di discrezionalità dell'interprete<sup>21</sup>. Tuttavia, l'analogia fra banca centrale e giudice costituzionale è oggetto di contestazione<sup>22</sup>. L'immagine dell'istituto di emissione come “magistrato della moneta”, chiamato a svolgere un'attività di natura esclusivamente tecnica non convince, infatti, neppure i fautori della sua autonomia. Si riprenda Predieri: “La banca centrale che decide è in grado di farlo per le sue conoscenze tecniche, ma decide con una scelta di indirito politico”<sup>23</sup>. I provvedimenti presi dalla banca centrale al fine di tutelare la stabilità dei prezzi influenzano, infatti, la dinamica dei conflitti redistributivi, i quali sono, per eccellenza, oggetto di decisioni politiche. Non può, dunque, reggere l'analogia con il giudice

---

<sup>17</sup> Predieri A., *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 246.

<sup>18</sup> Onida V., *L'indipendenza delle banche centrali tra «politicità» e «neutralità»*, cit., p. 340.

<sup>19</sup> La tesi per cui le banche centrali indipendenti si inserirebbero perfettamente nel sistema di pesi e contrappesi delle democrazie liberali contemporanee viene illustrata da Morosini F., *Banche centrali e questione democratica*, Pisa, 2014. Similmente, si veda Fusaro P., *Banche centrali, indipendenza e questione democratica: il caso della Bce*, in *Il Politico*, 2016, pp. 83-110.

<sup>20</sup> Onida V., *L'indipendenza delle banche centrali tra «politicità» e «neutralità»*, cit., p. 340.

<sup>21</sup> Luciani M., *Governo (forme di)*, cit., p. 570.

<sup>22</sup> Si veda, fra tutti, Chessa O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, pp. 265-312.

<sup>23</sup> Predieri A., *Euro*, cit., p. 247.

costituzionale: la banca centrale non è arbitro, ma giocatore: “è decisore che decide come il governo o come il parlamento [...] ponendosi come organo omogeneo ad essi per le sue decisioni, ma non fondato su un principio democratico”<sup>24</sup>. Stando così le cose, più che un magistrato, l’istituto di emissione ha un ruolo analogo a quello del Capo dello Stato, secondo la definizione di Luciani: “È politica (ancorché indiretta) la sua legittimazione; sono politici i suoi interlocutori istituzionali; sono sovente politici i parametri della sua azione che è indirizzata anche da apprezzamenti di opportunità generale [...] pur se all’interno di una cornice finalistica assai più rigida e precisa di quella imposta dalla Costituzione a Parlamento e Governo”<sup>25</sup>.

Chiarito ciò, il passo successivo non può che essere uno studio sugli effetti che l’evoluzione istituzionale che ha riguardato la banca centrale italiana, quale elemento strutturale della forma di governo, abbia avuto sul sistema partitico, quale elemento funzionale della forma di governo. A questo proposito, l’Italia costituisce un’esperienza paradigmatica: per decenni gli elementi costitutivi della forma di governo – relativamente a Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica e corpo elettorale – sono rimasti invariati. Tuttavia, il suo funzionamento concreto si è radicalmente evoluto. Inserendo la banca centrale fra gli organi aventi funzioni di governo è possibile fornire una spiegazione a tale apparente paradosso. A partire dagli anni Ottanta, infatti, l’istituto di emissione è stato oggetto di rilevanti riforme che ne hanno rivoluzionato gli obiettivi e, di conseguenza, la natura dei rapporti che intrattiene con gli altri organi costituzionali. Aderendo alla prospettiva secondo cui non è possibile separare una “costituzione economica” dalle restanti disposizioni costituzionali<sup>26</sup>, si sta, dunque, postulando che il modello economico disegnato in Costituzione funge anche da strumento di comprensione della forma di governo. Con un’avvertenza. L’ampliamento della griglia metodologica propedeutico a questo lavoro esige l’introduzione di basilari nozioni di politica economica e ciò costituisce un ulteriore elemento di incertezza nello studio sulle forme di governo. Come ha spiegato Guarino, tuttavia, “si ha la tendenza [...] di considerare alcuni termini quali la moneta, il Pil, la bilancia valutaria, quella commerciale, la liquidità, il tasso di cambio, il tasso di sconto, la spesa pubblica, l’inflazione, il mercato ed altri, come di esclusiva pertinenza della sfera economica. All’opposto alcuni di questi termini corrispondono a poteri giuridici ben definiti ed altri sono relativi a situazioni che sono a loro volta condizionanti per l’esercizio di poteri giuridici specifici”<sup>27</sup>. Vi è, dunque, l’ambizione – forse spropositata – di rivoluzionare, ancora una volta, questo settore di studio. E la speranza di fornire al lettore tesi convincenti.

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 270.

<sup>25</sup> Luciani M., *Governo (forme di)*, cit., p. 569.

<sup>26</sup> Luciani M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. V, Torino, Utet, 1990, pp. 374-376.

<sup>27</sup> Guarino G., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, p. 53.

# Capitolo I

## Inquadramento generale

### 1. Breve storia del fenomeno monetario

#### 1.1. Dal baratto fino alle banche centrali nazionali

La storia della moneta è la storia del potere politico. La scienza economica è largamente concorde nel considerare la moneta il frutto spontaneo delle prime forme di civiltà<sup>1</sup>. Non potremmo, infatti, immaginare alcuna forma di società priva di un mezzo che consenta di evitare le difficoltà logistiche e temporali connesse al baratto<sup>2</sup>. “*Di qui lo scindersi dell’atto di scambio in due operazioni distinte: cessione di un bene o servizio contro un bene intermedio, che l’esperienza dimostrava essere largamente richiesto e accettato dal pubblico, e impiego di questo bene intermedio per l’ottenimento degli altri beni e servizi desiderati*”<sup>3</sup>. In altre parole, un oggetto – dal più o meno elevato valore intrinseco – viene convenzionalmente trasformato in uno strumento funzionale alle concrete esigenze dell’ordinato vivere civile dell’uomo. La connessione fra moneta e diritto è, pertanto, intuitiva. Non a caso in greco *nòmisma*, moneta, deriva direttamente da *nòmos*, legge<sup>4</sup>. Il diritto e la moneta sono gli strumenti attraverso cui esercitare il potere. Per questo, la moneta è sempre stata un terreno di indagine privilegiato quale elemento consustanziale alla sovranità.

Se moneta è qualsiasi oggetto che possa funzionare da mezzo di scambio, è evidente il perché i frammenti di metallo vennero, quasi subito, a costituire la moneta ideale. Il motivo non risiede certo nel fatto che i metalli hanno valore intrinseco<sup>5</sup>. Piuttosto, erano più facilmente trasportabili rispetto ad altri beni e garantivano una relativa conservazione nel tempo. Se, infatti, la

---

<sup>1</sup> Per un’introduzione generale al tema si rimanda a Caffè F., *Moneta*, in *Enciclopedia del Novecento*, Vol. IV, Roma, Treccani, 1979, pp. 414-424; Ruggiero E., *Moneta, cambio, valuta*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 5-12; Stammati G., *Moneta*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 746-778.

<sup>2</sup> La moneta come strumento per sfuggire alle inefficienze del baratto costituisce un caposaldo della scienza economica, tant’è che, illustrato da Adam Smith (*La ricchezza delle Nazioni*, Torino, Utet, 2013, pp. 102-110) non sarà mai messo in discussione. Una contestazione del passaggio dal baratto alla moneta e da questa al credito, secondo una progressione inevitabile, può leggersi in Graeber D., *Debito. I primi 5000 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2012, pp. 27-45. Secondo l’antropologo la moneta, intesa come unità di misura dei beni scambiati, sarebbe conaturata alle società umane. Piuttosto, è il baratto a comparire quando la scarsità di moneta rispetto al volume degli scambi rende necessario escogitare sistemi alternativi per il passaggio dei beni. Similmente, si veda Fantacci L., *La moneta. Storia di un’istituzione mancata*, Venezia, Marsilio, 2005, spec. pp. 27-72.

<sup>3</sup> Caffè F., *Moneta*, cit., p. 414.

<sup>4</sup> Sulle analogie fra moneta e diritto come strumenti di regolazione pacifica delle società umane si vedano le considerazioni di Buffoni L., *La moneta: la legge del valore e il valore della legge*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, spec. pp. 675-677.

<sup>5</sup> Stammati G., *Moneta*, cit., p. 748.

moneta consente di scindere l'atto di scambio in due fasi distinte sarà necessario che conservi il proprio potere di acquisto nel tempo. Non avrebbe altrimenti senso per chi la detiene conservarla in vista dell'acquisto futuro di beni e servizi. Una moneta che si deteriora in un arco di tempo ridotto non potrà mai essere un'alternativa credibile al baratto. È l'altra fondamentale funzione del denaro come riserva di valore. Il metallo non si deteriora facilmente, a differenza di altri oggetti scelti come mezzo di scambio nel corso dell'antichità, come le conchiglie o il tabacco. Certo, esisteva l'inconveniente – decisamente trascurabile nelle società antiche – per cui il volume degli scambi era direttamente proporzionale alla quantità di metallo disponibile. La scarsità di quest'ultimo poteva, perciò, costituire un limite allo sviluppo dei commerci. Comunque sia, di tale invenzione spontanea si impossessarono quasi subito i detentori del potere politico. Attraverso la coniazione, infatti, il sovrano plasmava il metallo grezzo apponendovi la propria effigie. La volontà del sovrano, in altre parole, trasformava il metallo grezzo in moneta, cioè una materia inerte in un'unità di misura del valore dei beni – e la volontà del sovrano è legge<sup>6</sup>. Oltre a ciò, la coniazione divenne un'occasione attraverso cui procurare entrate all'erario. Chi si recava alla zecca, per veder trasformato il proprio metallo in moneta, era, infatti, chiamato al pagamento della coniazione in misura superiore alle spese effettivamente sostenute per lavorare il metallo – il monetaggio – o al pagamento di un tributo – il signoraggio. La coniazione divenne, soprattutto, occasione per manipolare il valore della moneta, diminuendo la quantità di metallo prezioso in essa contenuta, o introducendovi quantità sempre crescenti di metallo meno nobile, lasciandone intatto il valore nominale<sup>7</sup>. La pratica della tosatura consisteva, quindi, nella diminuzione del potere di acquisto della moneta<sup>8</sup>. Una pratica possibile quasi esclusivamente per le monete locali. Il denaro utilizzato per gli scambi internazionali difficilmente poteva essere tosato per una ragione evidente: i mercanti “*non avrebbero mancato di sospendere l'invio dei metalli preziosi verso i Paesi le cui zecche si fossero rese responsabili di alterazioni monetarie*”<sup>9</sup>. Da qui la corsa, ancora oggi attuale, ad individuare una moneta egemone<sup>10</sup> per gli scambi internazionali, scelta in base alla sua capacità di conservare nel tempo il proprio potere di acquisto. E l'esigenza, altrettanto attuale, degli Stati di manipolare la moneta in modo

<sup>6</sup> Si rimanda sempre a Buffoni L., *La moneta*, cit., pp. 676-677.

<sup>7</sup> Galbraith J.K., *Storia dell'economia*, Milano, Rizzoli, 2018, p. 160.

<sup>8</sup> Pur trattandosi di una pratica universalmente disprezzata, la tosatura era necessaria al fine di sostenere un volume sempre più ampio di scambi commerciali, dato che la quantità di metallo circolante rimase fondamentalmente stabile lungo tutto il medioevo. Per usare un'espressione dal vocabolario economico, all'epoca l'offerta di moneta era anelastica. Limitatamente all'esperienza italiana si rimanda a Cipolla C.M., *Le avventure della lira*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 31-42.

<sup>9</sup> Caffè F., *Moneta*, cit., p. 415.

<sup>10</sup> Sulle caratteristiche del regime monetario egemonico si rimanda a Giannini C., *L'età delle banche centrali. Forme e governo della moneta fiduciaria in una prospettiva istituzionalista*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 317-320.

oculato, al fine di mostrarsi affidabili e non essere esclusi dal commercio internazionale<sup>11</sup>.

Analogamente a quasi ogni altro ambito, la scoperta dell'America fu un momento decisivo anche per la storia della moneta. La scoperta di enormi giacimenti di oro e, soprattutto, di argento al di là dell'Atlantico provocò un enorme afflusso di metallo prezioso in Europa occidentale, dapprima coniato in Spagna e poi diffusosi negli altri Stati. In altre parole, il XV secolo fu testimone di una sovrabbondanza di mezzi di pagamento. Essa ebbe il duplice effetto di aumentare i prezzi di beni e servizi e di promuovere ancor di più gli scambi, sia locali che internazionali<sup>12</sup>. Il veloce sviluppo della società mercantile europea rese, tuttavia, sempre più impellente la necessità di una più agevole circolazione dei mezzi di pagamento. Non era certo facile né sicuro per i grandi mercanti dell'epoca trasportare ingenti quantità di oro e argento, soprattutto per portare a termine transazioni internazionali. Da qui la nascita dei titoli mobiliari e dell'attività bancaria. Il denaro veniva depositato presso istituti di fiducia, i quali rilasciavano un attestato con cui si impegnavano a restituire la somma depositata. Tali attestati, chiamati banconote, assunsero ben presto la funzione di mezzi di pagamento al pari del metallo, pur essendo titoli di credito. Chi le accettava, infatti, poteva ottenere il corrispettivo in metallo, recandosi presso l'istituto presso cui era stato depositato o presso altri istituti convenzionati con esso. Un altro esempio di come a rendere un bene moneta non sia il suo valore intrinseco, ma la sua generale accettazione.

Ben presto, chi gestiva i depositi si accorse di poter emettere un numero di attestazioni superiore all'ammontare di denaro depositato, a patto che non tutti i detentori di banconote si recassero nello stesso momento a ritirare il proprio metallo prezioso. E, allo stesso tempo, i depositari potevano prestare il denaro posseduto, chiedendo come corrispettivo un interesse. Il denaro preso in prestito veniva, pertanto, depositato nuovamente, presso la stessa banca o in altre banche, perché il depositario potesse utilizzarlo per le proprie esigenze. In tal modo, si verificò una progressiva e continua immissione di mezzi di pagamento nel sistema economico, solo parzialmente coperta dal metallo prezioso esistente, che consentì un aumento esponenziale degli scambi. *“Da una funzione di mera intermediazione il sistema bancario evolve verso una funzione*

---

<sup>11</sup> Sulle monete medievali si veda il celebre saggio di Cipolla C.M., *Moneta e civiltà mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2020, spec. pp. 39-72. Le monete internazionali, come il *solidus* bizantino, il *dinar* musulmano, il *fiorino* di Firenze e il *ducato* di Venezia, si distinguevano dalle monete locali proprio per la tendenziale conservazione nel tempo del proprio peso in metallo prezioso, di solito l'oro, e per il fatto di essere coniate da Imperi e Nazioni caratterizzati da economie fiorenti e pienamente inserite nel commercio internazionale. Si era venuto a creare, perciò, un doppio canale di circolazione monetaria all'interno degli Stati medievali. Da una parte le monete piccole, di circolazione locale e funzionali al piccolo commercio, e dall'altra le monete grosse, di circolazione globale e funzionali alle esigenze del grande commercio internazionale e della finanza.

<sup>12</sup> Sui benefici determinanti che l'afflusso di metalli preziosi ebbe sullo sviluppo economico dell'Europa occidentale e sulla nascita del mercantilismo si rimanda sempre a Galbraith J.K., *Storia dell'economia*, cit., pp. 42-57.

*di partecipazione diretta alla creazione di mezzi monetari*<sup>13</sup>. Si parla, a proposito, di moneta endogena, cioè moneta creata all'interno del sistema bancario<sup>14</sup>.

Così come era avvenuto per il metallo, anche la banconota richiamò l'attenzione del sovrano. I nascenti Stati nazionali si resero conto di poter utilizzare questa nuova tecnologia di pagamento per finanziare le proprie crescenti funzioni, in sostituzione del prelievo fiscale<sup>15</sup>. Si verificò un lento processo di accentramento della facoltà di emettere banconote, via via ristretto dal sovrano ad un istituto bancario, cui veniva, di solito, anche affidata la gestione del servizio di tesoreria<sup>16</sup>. Nacquero così le prime banche centrali, in origine istituti di credito privati, dalle quali gli Stati nazionali si finanziavano, a fini espansionistici, di tipo commerciale e militare. Esempio cardine di ciò è la *Bank of England*, fondata nel 1694<sup>17</sup>. Nata come banca privata, con capitale raccolto tramite sottoscrizioni pubbliche, la *Bank of England* acquisì presto una posizione di preminenza rispetto agli altri istituti di credito, i quali continuavano a emettere banconote in regime di concorrenza. Tale preminenza fece sì che la Banca assumesse una posizione di stabilizzatore del sistema creditizio. Dato che ogni banca poteva creare mezzi di pagamento, il rischio di crisi di liquidità – nelle quali i depositari si precipitavano contemporaneamente a ritirare il proprio denaro – era sempre presente. Le banche inglesi, in tali situazioni, si rivolgevano alla *Bank of England* per un prestito. L'intervento della Banca era, di solito, sufficiente a scongiurare la corsa agli sportelli. Dunque, il tasso di interesse fissato dalla *Bank of England* divenne un riferimento per il calcolo del tasso di interesse che le altre banche chiedevano al pubblico per concedere i propri prestiti. Il cosiddetto tasso di sconto fu il primo mezzo attraverso cui la banca centrale inglese iniziò a tenere sotto controllo la quantità di mezzi di pagamento circolanti: l'innalzamento del tasso di sconto operato dalla *Bank of England* provocava una diminuzione dei prestiti e, di conseguenza, una contrazione dei mezzi di pagamento circolanti. Un aumento della circolazione era, viceversa, ottenuto tramite l'abbassamento del tasso di interesse.

E il successo del modello inglese fece sì che analoghe soluzioni vennero adottate nel corso dell'Ottocento negli Stati dell'Europa continentale: *“le banche centrali furono quindi costituite come un potere che controbilanciasse le istituzioni bancarie esistenti e fungesse da braccio finanziario dei governi”* e

---

<sup>13</sup> Caffè F., *Moneta*, cit., p. 415.

<sup>14</sup> Si rimanda a Galbraith J.K., *Soldi. Conoscere le logiche del denaro per capire le grandi crisi*, Milano, Rizzoli, 2020, pp. 24-28: *“Il processo mediante il quale le banche creano denaro è talmente semplice che si fa fatica a crederlo. Dove è in gioco qualcosa di così importante, sembra logico che ci sia un mistero più profondo”*.

<sup>15</sup> Galbraith J.K., *Storia dell'economia*, cit., pp. 162-163.

<sup>16</sup> Si veda De Ioanna P., *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 403-405.

<sup>17</sup> Sulla nascita della *Bank of England* si rimanda a Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 37-49.

“contribuirono a favorire l’inflazione piuttosto che a contenerla”<sup>18</sup>. In Italia la libera concorrenza nell’emissione di banconote sopravvisse all’Unità: nel 1874 il potere di emissione venne circoscritto a sei istituti bancari privati che già lo esercitavano<sup>19</sup>. La posizione di preminenza assunta dalla Banca nazionale del Regno e lo scandalo della Banca Romana costrinse il Governo Giolitti a sollecitare la fusione fra la Banca Nazionale del Regno, la Banca Nazionale Toscana e la Banca Toscana di Credito, tramite una convenzione siglata fra gli istituti il 18 gennaio 1893, poi formalmente autorizzata dalla legge 10 agosto 1893, n. 449. Nacque, così, la Banca d’Italia<sup>20</sup>, anch’essa un istituto di diritto privato autorizzato, mediante una speciale concessione statale prorogabile, ad emettere moneta insieme al Banco di Napoli e al Banco di Sicilia<sup>21</sup>. La Banca d’Italia aveva già al momento della sua nascita una posizione particolare rispetto ai banchi meridionali: il suo Statuto doveva essere approvato dal Re<sup>22</sup> e il relativo direttore generale – all’epoca il vertice dell’istituto – veniva nominato dal Governo<sup>23</sup>. Inoltre, alla sola Banca d’Italia venne concesso il servizio di tesoreria provinciale mediante speciale convenzione<sup>24</sup>, concedendole fin da subito il ruolo di cassiere dello Stato italiano. Non deve stupire, pertanto, che, con il r.d.l. 6 maggio 1926, n. 812, alla Banca d’Italia fu attribuito il monopolio di emissione a discapito dei banchi meridionali. L’esperienza italiana è meno singolare di quanto si possa pensare. Ad esempio, negli Stati Uniti il regime di libera concorrenza di emissione sopravvisse addirittura sino al 1913<sup>25</sup>, quando, dopo diverse e gravi crisi del credito, venne fondata la *Federal Reserve*, le cui dodici filiali erano le uniche autorizzate a battere dollari<sup>26</sup>.

<sup>18</sup> De Cecco M., *L’autonomia delle banche centrali in una prospettiva storica*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L’autonomia delle banche centrali*, cit., p. 311.

<sup>19</sup> Art. 1, primo comma, l. 30 aprile 1874, n. 1920, pubblicata in G.U. 22 maggio 1874, n. 122.

<sup>20</sup> Si vedano De Vecchis P., *Istituto di emissione*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 617-624; e Ruta G., *Emissione (istituti di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 850-865.

<sup>21</sup> Art. 2, primo comma, l. 10 agosto 1893, n. 449, pubblicata in G.U. 10 agosto 1893, n. 188.

<sup>22</sup> Art. 1, terzo comma, l. 10 agosto 1893, n. 449, pubblicata in G.U. 10 agosto 1893, n. 188.

<sup>23</sup> Art. 15, terzo comma, l. 10 agosto 1893, n. 449, pubblicata in G.U. 10 agosto 1893, n. 188.

<sup>24</sup> Approvata con r.d. 10 dicembre 1894, n. 533, pubblicato in G.U. 10 dicembre 1894, n. 288. All’art. 11 della suddetta convenzione veniva anche fissato il limite massimo delle anticipazioni ordinarie che la Banca d’Italia avrebbe potuto conferire al Tesoro. In qualità di tesoriere dello Stato, infatti, la banca centrale gestisce le entrate e le spese delle pubbliche amministrazioni. In tale veste ha la facoltà – o l’obbligo – di anticipare al Tesoro, mediante emissione monetaria, le somme necessarie per le relative spese, quando i fondi disponibili nel conto corrente di tesoreria non siano momentaneamente sufficienti a farvi fronte. Queste sono le anticipazioni ordinarie dell’istituto di emissione, che vengono appianate grazie alle successive entrate annuali dello Stato. Sono, invece, chiamate anticipazioni straordinarie le forme di finanziamento monetario del Tesoro da parte della banca centrale che eccedono le temporanee insufficienze del conto corrente di tesoreria. Di solito, l’istituto di emissione concede tali linee di credito al Tesoro dietro il deposito, a titolo di garanzia, di titoli del debito pubblico. Il debito sarà, quindi, ripianato dal Tesoro secondo i termini e le modalità decise volta per volta nell’accordo siglato con la banca centrale. Si rimanda a De Ioanna P., *Tesoro e tesorerie pubbliche*, cit., pp. 405-406 e pp. 412-413.

<sup>25</sup> Galbraith J.K., *Storia dell’economia*, cit., pp. 166-167.

<sup>26</sup> Sulla nascita e l’evoluzione della *Federal Reserve* si rimanda a Sylla R., *L’autonomia della banca centrale: il caso del Federal Reserve System negli Stati Uniti*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L’autonomia delle banche centrali*, cit., pp. 9-33. Similmente, si veda Baroncelli S., *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2000, pp. 13-105.

## 1.2. Il regime metallico come limite al potere statale

L'affermarsi dell'economia di mercato esigeva uno Stato minimo, a garanzia della libertà economica. Naturalmente, uno Stato in grado di manipolare a proprio piacimento la moneta costituiva una minaccia al libero dispiegarsi dell'economia di mercato. Manovre monetarie spregiudicate, infatti, potevano portare a crisi finanziarie e generale sfiducia, che si sarebbe ovviamente riverberata sulla produzione industriale e il commercio. Ecco perché i primi economisti – memori delle pratiche fraudolente del sovrano come la tosatura – elaborarono la cosiddetta teoria quantitativa della moneta secondo cui il valore della moneta dipende, in larga parte, dalla quantità di denaro circolante: *“il livello dell'attività economica era determinato soltanto da fattori reali del sistema, mentre la quantità della moneta influiva unicamente sul livello dei prezzi”*<sup>27</sup>. Il finanziamento dello Stato mediante l'emissione di moneta avrebbe avuto, come unico reale effetto, un innalzamento del livello dei prezzi. Data una situazione di pieno impiego – che gli economisti classici consideravano fisiologica – un aumento della moneta circolante *“provoca la diminuzione nel tasso dell'interesse, quindi, l'aumento della domanda di fattori produttivi, dei salari, della domanda globale, dei prezzi; ma il sistema non può reagire accrescendo l'offerta [di fattori produttivi] e, alla fine, la nuova posizione di equilibrio è caratterizzata da un aumento dei salari e dei prezzi, senza che l'occupazione si sia potuta accrescere”*<sup>28</sup>.

Un'accorta politica monetaria si sarebbe, pertanto, dovuta basare su un rigido controllo dei mezzi di pagamento circolanti. Non a caso, Adam Smith riconosceva certamente allo Stato il diritto di emettere banconote, ma a patto che ne garantisse la corrispondenza con l'oro o l'argento. Obiettivo della teoria quantitativa era, pertanto, l'imposizione di limiti alla discrezionalità delle banche centrali: i cittadini avrebbero sempre potuto convertire in oro o argento le proprie banconote, per cui la quantità di moneta cartacea avrebbe necessariamente dovuto costituire un multiplo della riserva di metallo prezioso detenuta dalla banca centrale. È, dunque, nella patria del liberismo, ovviamente, che la teoria quantitativa della moneta si impose con maggiore facilità. È famosa la polemica di David Ricardo verso l'eccessiva dipendenza della *Bank of England* dal potere politico<sup>29</sup>. Si trattava, in fondo, di trovare risposta all'eterna questione sul chi controlla il controllore. La *Bank of England* poteva, tramite il tasso di sconto, governare la creazione di moneta endogena, spingendo le banche commerciali ad un'oculata

<sup>27</sup> Caffè F., *Moneta*, cit., p. 416.

<sup>28</sup> Stammati G., *Moneta*, cit., p. 765.

<sup>29</sup> Ricardo D., *Plan for the establishment of a national bank*, Londra, Murray J., 1824, citato da Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 256-257.

elargizione dei prestiti. Era necessario individuare un mezzo attraverso cui vincolare la stessa banca centrale a fare lo stesso per evitare il deterioramento del valore della moneta. Da qui il *Bank Act* o *Act of Peel* del 1844, attraverso cui il valore della sterlina venne agganciato ad una determinata quantità di oro. Da quel momento la *Bank of England* avrebbe potuto procedere all'emissione di nuove banconote solo a seguito dell'aumento della riserva di oro disponibile o dietro modifica legislativa del valore della sterlina.

Come sempre accade ogni qual volta l'innovazione proviene dal Paese egemone, il *Bank Act* inglese fu di ispirazione per tutti i sistemi monetari nazionali, con la rilevante eccezione degli Stati Uniti, nei quali l'oro subì la concorrenza dell'argento fino a fine secolo<sup>30</sup>. Nel corso dell'Ottocento si sviluppò, perciò, un sistema monetario internazionale, il *gold standard*, in base al quale le valute nazionali rimanevano agganciate alle riserve auree dei rispettivi Paesi, grazie al meccanismo della convertibilità<sup>31</sup>. In Italia, all'indomani dell'unificazione fu la legge a fissare il contenuto aureo e argenteo della moneta del nuovo Stato<sup>32</sup>. In verità, la convertibilità della lira venne meno già nel 1866<sup>33</sup>, durante la Seconda guerra di indipendenza. Ristabilita nel 1881<sup>34</sup>, venne nuovamente introdotto il corso forzoso poco tempo dopo la fondazione della Banca d'Italia<sup>35</sup>. Solo all'indomani del conferimento alla stessa del monopolio di emissione, il r.d.l. 21 dicembre 1927, n. 2325, ristabilì ancora il regime della convertibilità della lira in oro o in valute di Paesi che consentivano anch'essi la convertibilità in oro<sup>36</sup>. Fu, tuttavia, ridotta la parità con l'oro<sup>37</sup>, data l'inflazione dirompente che aveva colpito il Paese durante il primo conflitto mondiale. La Banca d'Italia veniva oltretutto obbligata a detenere una riserva di oro o valute estere convertibili non inferiore al quaranta per cento dell'ammontare delle banconote circolanti<sup>38</sup>.

<sup>30</sup> Su questa vicenda si veda Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 109-114.

<sup>31</sup> Sulle motivazioni per cui a partire da metà Ottocento gran parte dei Paesi – industrializzati e non – adottò un regime monetario basato esclusivamente sull'oro, abbandonando l'argento o lo standard bimetallico si rimanda a Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 233-235.

<sup>32</sup> Art. 1, l. 24 agosto 1862, n. 788, pubblicata in G.U. 3 settembre 1862, n. 209. Sul regime bimetallico della lira, inaugurato all'indomani dell'unità e solo lentamente trasformato nei decenni seguenti in un pieno regime aureo, si veda Cipolla C.M., *Le avventure della lira*, cit., pp. 101-107.

<sup>33</sup> Art. 2, primo comma, r.d. 1° maggio 1866, n. 2873, pubblicato in G.U. 1° maggio 1866, n. 120 S.O. Tant'è che l'art. 4, primo comma, l. 30 aprile 1874, n. 1920, pubblicata in G.U. 22 maggio 1874, n. 122, riconosceva che i biglietti emessi dai sei istituti di emissione del Regno non fossero convertibili e dovessero portare la dicitura "corso forzoso".

<sup>34</sup> Art. 3, primo comma, l. 7 aprile 1881, n. 133, pubblicata in G.U. 8 aprile 1881, n. 82. La convertibilità dei biglietti della Banca d'Italia era stata espressamente prevista dalla relativa legge istitutiva (art. 3, primo comma, l. 10 agosto 1893, n. 449, pubblicata in G.U. 10 agosto 1893, n. 188).

<sup>35</sup> Art. 11, l. 22 luglio 1894, n. 339, pubblicato in G.U. 24 luglio 1894, n. 173.

<sup>36</sup> Art. 1, primo comma, r.d.l. 21 dicembre 1927, n. 2325, pubblicato in G.U. 21 dicembre 1927, n. 294.

<sup>37</sup> Art. 1, secondo comma, r.d.l. 21 dicembre 1927, n. 2325, pubblicato in G.U. 21 dicembre 1927, n. 294. Per ogni cento lire il portatore avrebbe avuto diritto a ricevere 7,919 grammi di oro fino.

<sup>38</sup> Art. 4, primo comma, r.d.l. 21 dicembre 1927, n. 2325, pubblicato in G.U. 21 dicembre 1927, n. 294. Venne, pertanto, confermato quanto previsto all'art. 6, primo comma, l. 10 agosto 1893, n. 449, pubblicata in G.U. 10 agosto 1893, n. 188.

Sono diversi i motivi per cui il regime aureo ebbe un tale successo. I primi due sono i più evidenti. Innanzitutto, il *gold standard* garantiva la stabilità dei prezzi e dei cambi promuovendo, così, il commercio internazionale<sup>39</sup>. In secondo luogo, il *gold standard* aveva un effetto disciplinante sugli Stati, chiamati a rispettare vincoli di bilancio stringenti. Le spese statali, infatti, non avrebbero potuto essere finanziate tramite l'emissione di banconote – la cosiddetta creazione di moneta esogena –, a meno che le riserve auree della banca centrale non lo avessero permesso. La tassazione e l'emissione di titoli del debito pubblico erano le uniche forme di finanziamento del bilancio statale. Si può affermare che all'epoca gli Stati “rispettabili” dovevano adottare quello che Masciandaro ha chiamato “*assetto orientato alla banca centrale*”<sup>40</sup>, nel quale la regolazione dei mezzi di pagamento è rimessa alla banca centrale e il tesoro non possiede i mezzi per creare autonomamente base monetaria<sup>41</sup>. Del resto, la società liberale esigeva uno Stato minimo che non soffocasse il libero mercato né tramite eccessiva regolamentazione né intervenendo direttamente nel gioco economico<sup>42</sup>. Funzionale a questo scopo era il suffragio ristretto che limitava la rappresentanza al ceto alto-borghese e nobiliare, formato da grandi risparmiatori, la cui preoccupazione principale non poteva che essere evitare la svalutazione della moneta. Il Parlamento costituiva, dunque, un secondo baluardo, insieme alla banca centrale, contro le spese eccessive del Governo<sup>43</sup>.

Un terzo motivo, meno evidente, ma altrettanto fondamentale, è che il *gold standard* costituiva un formidabile strumento di controllo dei salari. Tale regime monetario obbligava, infatti, gli Stati a mantenere una bilancia dei pagamenti in pareggio. I Paesi con una bilancia dei pagamenti in cronico deficit vedevano defluire all'estero la propria valuta. Le persone fisiche e giuridiche straniere potevano così rivolgersi alla banca centrale del Paese in deficit per convertire la valuta ricevuta in oro. Di conseguenza, le riserve auree del Paese in deficit diminuivano e ciò provocava una parallela diminuzione della moneta circolante. Da qui una deflazione dei prezzi, in particolare dei salari, che consentiva ai beni e servizi prodotti nel Paese in questione di recuperare competitività a livello internazionale consentendo alla bilancia dei pagamenti di tornare in

---

<sup>39</sup> Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., p. 235.

<sup>40</sup> Si rimanda a Masciandaro D., *Il grado di autonomia della banca centrale e la politica monetaria nei maggiori Paesi industrializzati*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., pp. 349-358.

<sup>41</sup> Per base monetaria si intende, in sostanza, tutto ciò che può considerarsi mezzo di pagamento, come le banconote e i depositi presso le banche commerciali. Si veda Stammati G., *Moneta*, cit., pp. 751-752.

<sup>42</sup> Trattasi di una semplificazione: gli Stati liberali non potevano certo considerarsi i “guardiani notturni” che vigilavano sul buon funzionamento del sistema economico senza intervenire in alcun modo. Specialmente nei Paesi, come l'Italia, che esigevano lo sviluppo di un settore industriale prima di propria aprire la propria economia al commercio globale, gli Stati attuarono quello che Sabino Cassese ha chiamato “*protezionismo liberale*”. Sullo sviluppo industriale promosso dallo Stato italiano all'indomani dell'unificazione si veda Cassese S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 6-12.

<sup>43</sup> De Cecco M., *L'autonomia delle banche centrali in una prospettiva storica*, cit., p. 314.

pareggio<sup>44</sup>. Certo, il Paese in deficit avrebbe potuto svalutare la propria moneta in modo da riequilibrare la propria bilancia commerciale in maniera meno indolore. La svalutazione avrebbe, infatti, reso nuovamente competitive sul mercato i beni e i servizi prodotti nel Paese. Tuttavia, si trattava di una soluzione che non poteva neppure essere presa in considerazione dalle classi dirigenti liberali che dominavano i Parlamenti: ne avrebbero sopportato quasi interamente i costi. Erano i salari dei lavoratori dipendenti a dover restare contenuti perché gli Stati potessero restare nel *gold standard*. In altre parole, erano i ceti meno abbienti, privi del diritto di voto – e, quindi, di rappresentanza – e dal basso grado di sindacalizzazione, coloro “*su cui si scaricava gran parte dei costi della deflazione*”<sup>45</sup>. Un’eclatante dimostrazione del fatto che la storia della moneta è la storia del potere politico.

Non si può, perciò, non concordare con Karl Polanyi quando scrisse che il regime di *gold standard* era uno dei pilastri fondanti la civiltà liberale<sup>46</sup>. Tant’è che venne meno insieme all’altro grande pilastro dello Stato liberale, il suffragio ristretto appunto. L’allargamento del suffragio, insieme allo scoppio del primo conflitto mondiale, posero fine all’era della stabilità monetaria internazionale. Al fine di finanziare le esorbitanti spese del conflitto, gli Stati non potevano fare ricorso esclusivamente all’aumento del prelievo fiscale. Ingente fu la crescita dell’indebitamento pubblico, finanziato mediante imponenti immissioni di liquidità. Negli Stati Uniti il Tesoro si finanziava presso il pubblico emettendo titoli e la neonata *Federal Reserve* si trovò ad acquistarli forzatamente dai creditori<sup>47</sup>, ma le soluzioni adottate furono simili anche negli altri belligeranti. Naturalmente, ciò fu possibile solo abbandonando il regime della convertibilità. Terminato il conflitto, gli Stati “*si trovarono di fronte a una scelta drastica: tentare di ripristinare le parità prebelliche attuando draconiane politiche deflazionistiche o cercare di erodere il valore reale del debito ricorrendo all’inflazione*”<sup>48</sup>. Quest’ultima fu una scelta obbligata per gli sconfitti, che sperimentarono disordini monetari mai più rivisti nella storia. Le vicende relative al marco tedesco sono conosciute, ma l’iperinflazione fu un fenomeno diffuso nell’Europa centrale e orientale<sup>49</sup>. I Paesi vittoriosi, in primis la Gran Bretagna, tentarono di ripristinare la parità con l’oro delle proprie valute così come erano state fissate prima del conflitto. Non era, tuttavia, possibile tornare al mondo prebellico. Il suffragio universale maschile non consentiva più di scaricare sui ceti privi di

---

<sup>44</sup> Al contrario, i Paesi con una bilancia dei pagamenti in surplus vedevano aumentare le proprie riserve auree. Il derivante aumento dei prezzi e dei salari avrebbe, tuttavia, reso in breve tempo i beni e i servizi prodotti nel Paese in surplus meno competitivi, riportando la bilancia dei pagamenti in pareggio e i salari alla precedente situazione di equilibrio.

<sup>45</sup> Giannini C., *L’età delle banche centrali*, cit., p. 236.

<sup>46</sup> Polanyi K., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010, p. 5.

<sup>47</sup> Sylla R., *L’autonomia della banca centrale*, cit., p. 20. Si trattava delle prime operazioni di mercato aperto.

<sup>48</sup> Giannini C., *L’età delle banche centrali*, cit., pp. 237-238.

<sup>49</sup> Sull’iperinflazione tedesca si rimanda sempre a Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 166-184.

rappresentanza il costo delle politiche deflazionistiche necessarie a riportare il valore delle monete nazionali ai livelli del 1914. I Parlamenti, dominati ormai dai partiti di massa, avevano dismesso i panni di baluardo contro le spese eccessive del potere esecutivo.

La risposta della classe dirigente liberale, ormai marginale nei Parlamenti, ma ancora culturalmente egemone, fu il tentativo di quella che De Cecco ha chiamato “*spolitizzazione dei problemi*”. La stabilità monetaria venne dipinta come un bene oggettivo, comprovato dalla scienza economica. E, in quanto verità scientifica, doveva essere assicurata in ogni caso, senza bilanciamento con gli interessi politici del momento. La politica monetaria venne dipinta come “*una materia puramente tecnica [...] gestita da banche centrali autonome, apolitiche e indipendenti*”<sup>50</sup>. In altre parole, l'autonomia delle banche centrali dai Governi non era che un espediente per giustificare le politiche deflazionistiche necessarie a stabilizzare le monete nazionali. E l'esperimento ebbe un temporaneo successo. L'autonomia della banca centrale costituiva condizioni imprescindibile per poter accedere ai prestiti internazionali della Società delle Nazioni, come sperimentò la Repubblica di Weimar: in adesione alle condizioni del Piano Dawes il Parlamento tedesco approvò una nuova legge bancaria, che dava piena indipendenza alla Reichsbank rispetto al Governo tedesco<sup>51</sup>. Anche il regime fascista aderì allo sforzo internazionale necessario per la stabilizzazione del sistema monetario<sup>52</sup>. Nell'ambito della politica deflazionistica assunta al fine di fissare il cambio di novanta lire per una sterlina, va segnalato i già visti r.d.l. 6 maggio 1926, n. 812, che affidò il monopolio di emissione alla Banca d'Italia, e il successivo r.d.l. 21 dicembre 1927, n. 2325, che ristabilì la convertibilità della lira, sebbene si trattasse più di una finzione che di altro: la Banca d'Italia avrebbe potuto convertire lire solo in lingotti di oro del peso minimo di cinque chilogrammi<sup>53</sup>, concedendo tale possibilità solo ai grandi risparmiatori. Inoltre, venne istituito un primo nucleo di vigilanza sul settore bancario, affidato alla Banca d'Italia<sup>54</sup>, e vennero vietate le anticipazioni straordinarie di questa nei confronti del Tesoro<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> De Cecco M., *L'autonomia delle banche centrali in una prospettiva storica*, cit., p. 315.

<sup>51</sup> Una cronistoria dei rapporti fra la Reichsbank e le istituzioni della Repubblica di Weimar si trova in Holtfrerich C.L., *Autorità monetarie e istituzioni di governo: la Bundesbank dal XIX secolo ai giorni nostri*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., pp. 92-111, spec. pp. 96-100. La legge istituì addirittura il Commissario per l'emissione, una carica affidata ad un cittadino straniero che vigilasse sul rispetto della legge bancaria da parte delle istituzioni della Repubblica tedesca. Il Commissario per l'emissione fu esplicitamente chiesto per evitare sviluppi inflazionistici analoghi a quelli del 1923.

<sup>52</sup> A proposito, nota sempre Polanyi K., *La grande trasformazione*, cit., pp. 32-33, che l'ossessione per la parità aurea fosse un tratto comune anche ai regimi totalitari, sia di destra che di sinistra. Sulle misure adottate dal regime fascista per la stabilizzazione della lira si veda Baffi P., *La rivalutazione del 1926-27, gli interventi sul mercato e l'opinione pubblica*, in Id., *Nuovi studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 101-122.

<sup>53</sup> Art. 1, r.d. 26 febbraio 1928, n. 252, pubblicato in G.U. 29 febbraio 1928, n. 50.

<sup>54</sup> Artt. 4 e 5, r.d.l. 7 settembre 1926, n. 1511, pubblicato in G.U. 9 settembre 1926, n. 210.

<sup>55</sup> Art. 4, terzo comma, r.d. 17 giugno 1928, n. 1377, pubblicato in G.U. 2 luglio 1928, n. 152.

### 1.3. La Grande Depressione e la fine del regime aureo

Nella seconda metà degli anni Venti, grazie alle politiche deflazionistiche generalmente adottate, venne raggiunta una relativa stabilità monetaria internazionale e ripresero i movimenti di merci e capitali. Tuttavia, la Grande Depressione<sup>56</sup> spazzò via quest'ultimo tentativo di salvare il *gold standard*. A farne le spese furono gli ultimi residui dei dogmi liberali. Fino ad allora, gli economisti sapevano che il sistema economico tendeva naturalmente all'equilibrio: un aumento della disoccupazione avrebbe provocato una diminuzione dei salari che avrebbe spinto gli imprenditori ad assumere nuovamente. E un aumento dei risparmi avrebbe portato una caduta del tasso di interesse che avrebbe nuovamente incoraggiato gli investimenti. È un'applicazione della teoria quantitativa della moneta vista in precedenza. Naturalmente, in questo modo l'economia classica forniva una giustificazione scientifica al perché gli Stati dovessero astenersi dall'intervenire nel gioco economico: le crisi si sarebbero sempre risolte da sole in breve tempo. La Grande Depressione dimostrò, invece, che il sistema economico poteva perdurare a lungo in condizioni di sottoutilizzo dei fattori produttivi, specialmente del lavoro e del risparmio<sup>57</sup>. Erano maturi i tempi per mettere in discussione la scienza economica classica. A prendersi una tale responsabilità fu John Maynard Keynes<sup>58</sup>. L'economista britannico, già celebre per aver criticato gli accordi di pace presi a Versailles nel 1918<sup>59</sup> e per aver preso una posizione eretica al tempo del ripristino della convertibilità della sterlina<sup>60</sup>, maturò una serie di convinzioni – frutto anche delle esperienze sui disordini monetari avvenuti negli anni Venti<sup>61</sup> – che lo portarono a rigettare in toto l'idea della neutralità della moneta. Nel celebre compendio delle sue idee, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, l'economista sostenne, quindi, che la riduzione dei salari non avrebbe risolto il problema della disoccupazione. Anzi, una generale diminuzione dei salari portava a deprimere ancora di più i consumi, prolungando la crisi. La soluzione non poteva risiedere nella riduzione del tasso di sconto da parte delle banche centrali

---

<sup>56</sup> Sulla Grande Depressione si veda Galbraith J.K., *Il grande crollo*, Milano, Rizzoli, 2019.

<sup>57</sup> Galbraith J.K., *Storia dell'economia*, cit., pp. 216-218.

<sup>58</sup> Keynes non era certo un visionario in grado di vedere ciò che agli altri era precluso. Il suo merito fu, piuttosto, quello di compendiare le riflessioni che parte della scienza economica, specialmente svedese, aveva cominciato a elaborare in quegli anni. E di intuire le potenzialità dei programmi di spesa pubblica che venivano imbastiti dai Paesi occidentali, specialmente gli Stati Uniti, e dalla Germania nazista. Si veda Galbraith J.K., *Storia dell'economia*, cit., pp. 247-253.

<sup>59</sup> Keynes J.M., *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, Adelphi, 2019.

<sup>60</sup> In verità, Keynes non aveva proposto l'abbandono del *gold standard*. Si era limitato a proporre di fissare la parità della sterlina con l'oro ad un livello più basso rispetto al 1914, per evitare un impulso deflazionistico troppo forte sui salari e una perdita di competitività per le esportazioni britanniche. Si veda Keynes J.M., *Le conseguenze economiche di Winston Churchill* (1925), ora in Id., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 186-203.

<sup>61</sup> Sugli effetti redistributivi dell'inflazione – e della deflazione – si rimanda a Keynes J.M., *Conseguenze sociali del mutamento di valore della moneta* (1923), ora in Keynes J.M., *Esortazioni e profezie*, cit., pp. 79-94. Una sintesi dell'apporto keynesiano alla teoria monetaria si trova in Caffè F., *Moneta*, cit., pp. 417-418.

perché nulla garantiva la trasformazione del risparmio privato in investimenti. In una situazione di crisi prolungata, infatti, i detentori di denaro erano portati a tesaurizzarlo, invece che investirlo, incoraggiati dalle previsioni di ristagno economico. Doveva essere, pertanto, lo Stato a raccogliere il risparmio privato in eccesso attraverso l'emissione di titoli pubblici e a investirlo in programmi di spesa, al fine di riportare il sistema economico alla piena occupazione. Ne derivava una rivoluzione copernicana: *“La spesa pubblica effettuata con il ricorso al disavanzo non veniva soltanto accettata, ma esplicitamente raccomandata in funzione del promovimento della ripresa mediante l'espansione della domanda globale”*<sup>62</sup>.

Allo scopo, la politica monetaria doveva essere accomodante, cioè sostenere l'indebitamento dello Stato e non ostacolarlo, sia fornendo anticipazioni al Tesoro che acquistando titoli di Stato. Nel mirino finirono, pertanto, le banche centrali, *“il cui comportamento scriteriato aveva causato la depressione”*, almeno secondo i partiti di massa ormai dominanti, i quali vedevano come un vulnus al principio democratico la sottrazione della politica monetaria al decisore politico<sup>63</sup>. Lo stesso accadde, ovviamente, nei Paesi in cui il totalitarismo aveva attecchito, nei quali il partito al potere non poteva parimenti accettare l'esistenza di istituzioni sottratte al suo controllo<sup>64</sup>. Vennero approvate quasi ovunque provvedimenti che riportavano le banche centrali sotto il controllo dell'esecutivo. In Italia, in particolare, il r.d.l. 21 luglio 1935, n. 1293, sospese l'obbligo per la Banca d'Italia di mantenere una riserva di oro e valute convertibili pari al 40 per cento delle banconote circolanti. Il r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 – che passerà alla storia come la “legge bancaria” –, sottrasse alla Banca d'Italia la vigilanza bancaria, per affidarla ad un Comitato dei ministri, presieduto dal Capo del Governo. L'esecuzione delle direttive fissate dal Comitato spettava ad un Ispettorato per il credito e il risparmio, al vertice del quale fu comunque posto il Governatore della Banca d'Italia. E, in qualità di vertice dell'Ispettorato, il Governatore partecipava anche alle sedute del Comitato dei ministri<sup>65</sup>. Il provvedimento dichiarava, tra l'altro, la Banca d'Italia *“istituto di diritto pubblico”*<sup>66</sup>, pur lasciando intatta la sua struttura di società per azioni. Da quel momento la facoltà di emettere moneta non fu più frutto di concessione statale, ma un compito istituzionale dell'ente. A confermarlo vi era l'art. 1 del nuovo Statuto della banca centrale, approvato con r.d. 11 giugno 1936, n. 1067<sup>67</sup>: *“La Banca d'Italia*

<sup>62</sup> Caffè F., *Moneta*, cit., p. 423.

<sup>63</sup> De Cecco M., *L'autonomia delle banche centrali in una prospettiva storica*, cit., p. 317.

<sup>64</sup> Particolarmente ingegnoso fu lo stratagemma individuato dal Presidente della Reichsbank Schacht per aggirare i limiti al credito al Governo contenuti nella legge bancaria del 1924 e finanziare così i piani di sviluppo e di riarmo del regime nazista. Sulle cosiddette cambiali MEFIO si rimanda sempre a Holtfrerich C.L., *Autorità monetarie e istituzioni di governo*, cit., p. 116.

<sup>65</sup> Artt. 11, 12 e 13, r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, pubblicato in G.U. 16 marzo 1936, n. 63.

<sup>66</sup> Art. 20, r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, pubblicato in G.U. 16 marzo 1936, n. 63.

<sup>67</sup> Statuto approvato in forza dell'art. 24, r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, pubblicato in G.U. 16 marzo 1936, n. 63.

[...] *quale unico istituto di emissione, emette biglietti nei limiti e con le norme stabilite dalla legge*”. Alla legge bancaria seguì la svalutazione della lira rispetto all’oro, nell’ottobre del 1936<sup>68</sup>. Infine, il d.m. 31 dicembre 1936 consentì al Tesoro di ricorrere ad anticipazioni ordinarie senza limiti e alle anticipazioni straordinarie previo accordo fra il ministro delle finanze e il Governatore della Banca d’Italia.

Naturalmente, allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale la politica monetaria venne messa totalmente al servizio dello sforzo bellico in tutti i Paesi belligeranti: *“le tensioni pubbliche tra banchieri centrali e potere esecutivo furono pressoché nulle”*<sup>69</sup>, data la posizione di subordinazione dei primi ai secondi. Al termine della guerra, i Paesi vincitori erano consci dell’impossibilità di restaurare il *gold standard*. Occorreva fondare un nuovo ordine monetario internazionale. Un ordine che non fosse funzionale a disciplinare la spesa pubblica e contenere la crescita dei salari, come il precedente, dato il mutato ruolo dello Stato e l’avvento dei partiti di massa. A questo scopo dovevano essere scongiurate fluttuazioni eccessive delle valute, che avrebbero scoraggiato la ripresa degli scambi commerciali, e, al contempo, andava repressa il più possibile la circolazione dei capitali a fini speculativi<sup>70</sup>, al fine di garantire piena libertà agli Stati nell’esercitare la propria politica economica. Il nuovo sistema monetario venne elaborato a Bretton Woods nel 1944 e venne incentrato non più sull’oro, ma sul dollaro. I Paesi che vi aderivano avrebbero dovuto mantenere la parità del cambio con la moneta statunitense. E, a loro volta, gli Stati Uniti si impegnavano a mantenere il valore del dollaro stabile rispetto all’oro<sup>71</sup>. Si trattava, perciò, di un nuovo regime monetario: il *gold exchange standard*. Il precedente, basato sull’oro, aveva l’obiettivo di limitare le spese degli Stati, ancorando la moneta a un bene scarsamente diffuso. Al contrario, il sistema ideato a Bretton Woods *“doveva svolgere più il ruolo di meccanismo di coordinamento delle fluttuazioni valutarie [...] che non quello di vincolo esterno alla conduzione delle politiche macroeconomiche”*<sup>72</sup>. Ora la quantità di moneta circolante sarebbe stata lasciata alla discrezionalità degli Stati, esercitata mediante il braccio operativo delle banche centrali, al fine di “promuovere” lo sviluppo economico e la piena occupazione. La stabilità monetaria non veniva, tuttavia, sacrificata, ma garantita dal cosiddetto “vincolo esterno” del cambio fisso con il dollaro.

<sup>68</sup> Art. 1, r.d.l. 5 ottobre 1936, n. 1745, pubblicato in G.U. 5 ottobre 1936, n. 231. Per ogni cento lire il portatore avrebbe avuto diritto a ricevere 4,677 grammi di oro fino. Il regio decreto, all’art. 2, prevedeva anche la possibilità di svalutare la lira di un ulteriore 10 per cento tramite un ulteriore regio decreto su proposta del Capo del Governo.

<sup>69</sup> Giannini C., *L’età delle banche centrali*, cit., p. 264.

<sup>70</sup> Giannini C., *L’età delle banche centrali*, cit., pp. 265-267.

<sup>71</sup> Va precisato che già dagli anni Trenta i cittadini statunitensi non potevano ottenere oro dalla *Federal Reserve* in cambio dei loro biglietti, per cui l’aggancio all’oro del dollaro era fittizio. Si rimanda a Ruta G., *Emissione (istituti di)*, cit., p. 856.

<sup>72</sup> Giannini C., *L’età delle banche centrali*, cit., p. 268.

In forza degli accordi di Bretton Woods<sup>73</sup> venne, infatti, istituito il Fondo Monetario Internazionale<sup>74</sup>. Esso si proponeva l'obiettivo di promuovere la cooperazione monetaria internazionale al fine di ristabilire il commercio internazionale. Il Fondo doveva fungere da riserva di liquidità internazionale, messa a disposizione degli Stati aderenti perché correggessero i propri squilibri della bilancia dei pagamenti. Al fine di creare tale riserva, i Paesi aderenti erano tenuti a versare una quota, per un quarto in oro e per tre quarti in moneta nazionale, calcolata in base al volume delle proprie esportazioni e importazioni rispetto al totale degli scambi internazionali. In secondo luogo, i Paesi aderenti erano tenuti a dichiarare la parità della propria moneta con il dollaro e, dunque, con l'oro. Agli stessi veniva, tuttavia, accordata una banda di oscillazione piuttosto ampia: le rispettive valute nazionali potevano svalutarsi, o rivalutarsi, rispetto al dollaro entro il limite del 10 per cento della parità fissata. Il Fondo, entrato in funzione il 10 marzo 1947, doveva, dunque, mettere a disposizione le proprie risorse per i Paesi nei quali uno squilibrio transitorio della bilancia dei pagamenti avrebbe reso impossibile mantenere il cambio con il dollaro all'interno della banda di oscillazione appena vista. In altre parole, il Fondo doveva agire accordando prestiti ai Paesi in deficit della bilancia dei pagamenti ricorrendo alle risorse rese disponibili dai Paesi in surplus: *“era un sistema per ottenere in fretta un prestito in moneta forte”*<sup>75</sup>. Le condizionalità imposte dal Fondo per la concessione del prestito avrebbero avuto la funzione di correggere gli squilibri temporanei del Paese beneficiario riportando in sostanziale pareggio la rispettiva bilancia dei pagamenti. Nel caso in cui ciò non fosse stato sufficiente, cioè quando lo squilibrio rifletteva una situazione strutturale e non temporanea, il Paese aderente al Fondo poteva essere autorizzato ad una svalutazione superiore al 10 per cento rispetto al dollaro. Anzi, il Fondo sarebbe stato tenuto a concedere tale autorizzazione<sup>76</sup>.

L'Italia aderì al Fondo con la legge 23 marzo 1947, n. 132, versando una quota pari a 180 milioni di dollari<sup>77</sup>. Tale adesione fu guadagnata dal nostro Paese nel quadro degli sforzi necessari alla stabilizzazione della lira, fortemente svalutata durante il periodo bellico. Basti pensare che le forze occupanti anglo-americane avevano fissato unilateralmente nel 1943 il cambio a 100 lire per un dollaro, ma nel gennaio del 1946 era sceso a 225 lire per un dollaro<sup>78</sup>. La rapida

---

<sup>73</sup> Il testo degli accordi è stato pubblicato in *Quaderni dell'Associazione fra le società per azioni*, Vol. XV, *Gli accordi di Bretton Woods*, Roma, Società grafica romana, 1946, pp. 59-118. Sulle trattative che portarono all'istituzione del Fondo e all'influenza esercitata dalla grande finanza americana per ostacolare i progetti originari proposti da Keynes, per la delegazione britannica, e da White, per la delegazione americana, si rimanda a Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 333-338. Sulle potenzialità del *bancor*, il sistema di pagamenti internazionale proposto da Keynes, si veda anche Fantacci L., *La moneta*, cit., pp. 219-228.

<sup>74</sup> Sul Fondo si rimanda a Caffè F., *Fondo monetario internazionale (funzione)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 881-886, e Schiavone G., *Fondo monetario internazionale (ordinamento)*, ivi, pp. 886-892.

<sup>75</sup> Galbraith J.K., *Soldi*, cit., p. 289.

<sup>76</sup> Schiavone G., *Fondo monetario internazionale (ordinamento)*, cit., pp. 890-891.

<sup>77</sup> Caffè F., *Fondo monetario internazionale (funzione)*, cit., p. 886.

<sup>78</sup> Stammati G., *Moneta*, cit., p. 767.

svalutazione della lira fu una delle principali cause che portarono alla caduta del Governo De Gasperi III e all'estromissione delle sinistre, che si opponevano alle politiche deflazionistiche necessarie a frenarne la caduta. Si formò, dunque, il Governo De Gasperi IV, insediatosi il 1° giugno 1947, con Einaudi – allora Governatore della Banca d'Italia – ministro del bilancio e Del Vecchio ministro del Tesoro. Il nuovo esecutivo si impegnò, dunque, nell'approvazione di misure restrittive della spesa pubblica. Sia Einaudi che Del Vecchio, infatti, ritenevano che la maggiore responsabilità nella perdurante inflazione fosse dovuta ad una non accurata gestione delle finanze pubbliche incoraggiata da quel sistema di politiche monetarie accomodanti ereditate dal regime fascista. Di alcuni dei provvedimenti presi dal Governo De Gasperi IV ci si occuperà in seguito. Basti, per ora sapere che il d.lgs.C.p.S. 1° agosto 1947, n. 693, fissò il cambio in 350 lire per un dollaro, ma le turbolenze monetarie interne e internazionali continuarono, facendo sì che solo nel settembre del 1949, in accordo con una generale operazione di modifica delle parità valutarie di 27 Paesi coordinata dal Fmi, il cambio venne portato a 625 lire per un dollaro. Tale parità verrà, infine, ufficializzata soltanto un decennio dopo con d.l. 28 gennaio 1960, n. 14, e accettata dal Fmi.

## 2. Le disposizioni a presidio della “Costituzione economica”

### 2.1. La funzione monetaria in Costituzione

La rivoluzione keynesiana di cui si è parlato nel precedente paragrafo si riflette nelle scarse disposizioni che la Costituzione repubblicana dedica alla funzione monetaria. In questa sede sarà, dunque, opportuno studiare le posizioni dei costituenti – e della dottrina dei primi anni della Repubblica – al fine di comprendere il mutato clima del dopoguerra relativamente all'intervento pubblico nell'economia. Inizieremo trattando l'articolo 47 della Costituzione<sup>79</sup>. In sede costituente, il nucleo originario della disposizione venne elaborato dalla Terza Sottocommissione grazie all'iniziativa del deputato monarchico Marinaro, durante la discussione relativa al controllo sociale dell'attività economica<sup>80</sup>. La proposta di Marinaro – *“Lo Stato stimola, coordina e controlla il risparmio. L'esercizio del credito è parimenti sottoposto al controllo dello Stato, al fine di disciplinarne la*

<sup>79</sup> La ricostruzione dei lavori costituenti sulla disposizione si trova in Baroncelli S., *Articolo 47*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 946-948.

<sup>80</sup> Nella sua relazione su controllo sociale dell'attività economica, il democristiano Fanfani menzionò brevemente la politica monetaria come un mezzo per raggiungere un'efficiente allocazione degli investimenti e una solida formazione del risparmio privato, ma non vi dedicò una disposizione costituzionale apposita, ritenendo che i principi generali che avrebbero dovuto guidare l'intervento pubblico dell'economia potessero estendersi anche alla funzione monetaria. Si vedano Atti A.C., Parte I, Documenti, Relazione del deputato Fanfani Amintore sul controllo sociale dell'attività economica, p. 122.

*distribuzione con criteri funzionali e territoriali*<sup>81</sup> – richiamava l’articolo 1, primo comma<sup>82</sup>, del r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375. Il testo venne approvato all’unanimità<sup>83</sup> per poi essere rimodulato dal Comitato di redazione in “*La Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito*” ed essere inserito nel Progetto di Costituzione all’articolo 44<sup>84</sup>. In Assemblea furono diversi i rilievi a tale disposizione sollevati dai deputati liberali. In particolare, Quinto propose di aggiungere alla tutela del risparmio la tutela della moneta nazionale. Einaudi, invece, avrebbe voluto consentire a soggetti pubblici e privati di adottare la clausola oro nel prestare denaro. Secondo l’economista, tale clausola, pur essendo facoltativa, avrebbe anche avuto un effetto disciplinante per lo Stato, che sarebbe stato spinto a adottarla nell’emettere titoli di debito, impegnandosi così a restituire ai propri creditori l’esatta somma di denaro presa in prestito senza puntare all’inflazione come mezzo per ridurre il valore reale del debito pubblico<sup>85</sup>. Entrambi gli emendamenti vennero rigettati<sup>86</sup>. Ciò non significa che non vi fosse, fra i costituenti, una sensibilità trasversale verso i danni derivanti dalla svalutazione monetaria. Lo testimonia l’emendamento, anch’esso non approvato<sup>87</sup>, proposto da Nobile, deputato indipendente del Pci: “*La Repubblica tutela il piccolo risparmio; e a tal fine la legge emana i provvedimenti opportuni per riparare i danni ad esso causati da eventuali inflazioni monetarie*”<sup>88</sup>. Soprattutto, l’unico emendamento approvato<sup>89</sup>, proposto dal democristiano Zerbi, si proponeva di introdurre forme di tutela specifica per il risparmio popolare, derivante dai redditi da lavoro dipendente e dalla piccola impresa, perché fosse indirizzato verso l’acquisto di beni durevoli come l’abitazione e la proprietà diretta coltivatrice, oltre che verso l’investimento azionario<sup>90</sup>.

Per ora, tuttavia, ci si deve chiedere come mai, nonostante i costituenti fossero sensibili al fenomeno dell’inflazione si astennero dal costituzionalizzare espressamente il principio della stabilità monetaria. La risposta viene dalle obiezioni che Ruini fece agli emendamenti presentati dai liberali<sup>91</sup>. Il Presidente della Commissione per la Costituzione espresse perplessità sulla

---

<sup>81</sup> Atti A.C., Parte VII, Lavori nella Terza Sottocommissione, Seduta n. 30, 16 ottobre 1946, p. 210.

<sup>82</sup> “*La raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l’esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico regolate dalle norme della presente legge*”.

<sup>83</sup> Atti A.C., Parte VII, Lavori nella Terza Sottocommissione, Seduta n. 31, 16 ottobre 1946, p. 218.

<sup>84</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 11.

<sup>85</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXXVI, 19 maggio 1947, pp. 4029-4030 e pp. 4035-4039.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 4045 e p. 4047.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 4045.

<sup>88</sup> È significativo che anche il segretario del Partito Comunista Togliatti avesse menzionato la difesa del risparmio nella propria relazione sui principi economico sociali discussa in Prima Sottocommissione. Si veda Atti A.C., Parte I, Documenti, Relazione del deputato Togliatti Palmiro sui principi dei rapporti sociali (economici), p. 67.

<sup>89</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXXVI, 19 maggio 1947, pp. 4043-4044.

<sup>90</sup> “*La Repubblica tutela il risparmio in tutte le sue forme e favorisce l’accesso del risparmio popolare all’investimento reale promuovendo la diffusione della proprietà dell’abitazione, della proprietà diretta coltivatrice, del diretto ed indiretto investimento azionario, nei grandi complessi produttivi del Paese. La Repubblica disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito*”.

<sup>91</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXXVI, 19 maggio 1947, pp. 4039-4042.

costituzionalizzazione della clausola oro, notando come essa non avrebbe potuto impedire allo Stato di venire meno ai propri impegni, in casi eccezionali come un conflitto bellico. Più in generale, dai rilievi di Ruini emergeva la consapevolezza che i pubblici poteri dovessero impegnarsi nel contrasto alla perdita di valore della moneta, ma che fosse velleitario enunciare il principio della stabilità monetaria alla luce del fatto che essa sarebbe dipesa non soltanto dall'azione dei pubblici poteri, ma soprattutto dal contesto internazionale. Si riteneva, dunque, che l'impegno antinflazionistico della futura Repubblica non potesse essere cristallizzato in una disposizione di rango costituzionale. Si potrebbe evincere dalla discussione illustrata la consapevolezza di essersi lasciati alle spalle un sistema monetario – quello aureo – impossibile da ricostituire, accompagnato dall'attesa del consolidarsi di un nuovo ordine, le cui linee fondamentali erano state appena delineate. Non si deve dimenticare, infatti, che l'Italia aveva aderito al Fondo monetario internazionale solo pochi mesi prima<sup>92</sup>. L'attenzione dei costituenti venne, dunque, assorbita dalla disciplina del credito, il quale avrebbe dovuto essere oggetto di attento controllo e coordinamento da parte dei pubblici poteri al fine di evitare crisi finanziarie come quella del 1929. In altre parole, la disposizione in esame esprimeva l'esigenza di perseguire, al di sopra di tutto, la stabilità macroeconomica del sistema bancario, al fine di scongiurare fallimenti dello stesso. E ciò poteva essere garantito da un regime autorizzativo, attraverso cui i pubblici poteri avrebbero selezionato i soggetti che avrebbero potuto operare nel settore creditizio. Si privilegiava, dunque, l'idea di un oligopolio amministrato in luogo di un regime di piena concorrenza. A questo scopo, l'impianto normativo elaborato dal regime fascista non poteva essere smantellato. Non a caso, Ruini fece espresso riferimento al “*buon ponte*” che il fascismo aveva creato istituendo l'Ispettorato per il credito e il risparmio<sup>93</sup>. È noto, del resto, che la legge bancaria del 1936, così come l'Istituto per la ricostruzione industriale e l'Istituto mobiliare italiano<sup>94</sup>, sarebbero stati gli strumenti principali attraverso cui la nuova Repubblica avrebbe governato la ricostruzione del Paese e il boom economico.

Ciò ebbe, tuttavia, come conseguenza che la riflessione dottrina sul tema si mantenne superficiale negli anni a venire<sup>95</sup>, limitandosi a considerare l'articolo 47 come un mero recepimento dei principi di intervento pubblico, controllo e coordinamento dell'attività bancaria enunciati dal r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375<sup>96</sup>. In base a tale impianto normativo, l'attività

<sup>92</sup> Art. 1, l. 23 marzo 1947, n. 132, pubblicata in G.U. 27 marzo 1947, n. 71.

<sup>93</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXXVI, 19 maggio 1947, p. 4040.

<sup>94</sup> Per una breve ricognizione sul tema si vedano Cappon G., *Istituto mobiliare italiano (IMI)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 31-38; e Calabria F., *Istituto per la ricostruzione industriale (IRI)*, *ivi*, pp. 38-51.

<sup>95</sup> Un compendio delle riflessioni dottrinarie sull'articolo 47 della Costituzione si trova in Puccini G., *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 83-100.

<sup>96</sup> Si vedano, in particolare, Giannini M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, p. 116; Spagnuolo Vigorita V., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1962, pp. 357-

creditizia venne, innanzitutto, considerata un servizio di interesse pubblico. Quello bancario venne definito un “ordinamento sezionale”, formato da persone giuridiche sia private che pubbliche, le quali certamente svolgevano attività di diritto privato, ma erano vincolate da disposizioni speciali che ne regolavano i rapporti con la clientela e le modalità di esercizio dell’attività. Al vertice di tale ordinamento si collocava un pubblico potere, responsabile dell’elaborazione delle disposizioni regolanti il settore<sup>97</sup>. Le scarse indicazioni contenute all’articolo 47 fecero anche pensare ad una sua scarsa autonomia rispetto alle disposizioni costituzionali che regolavano l’attività economica. Le attività di controllo e coordinamento del settore creditizio avrebbero, dunque, dovuto orientarsi al raggiungimento dei fini generali enunciati all’articolo 41<sup>98</sup>. Va solo evidenziato come fra tali fini programmatici non ci fosse la stabilità monetaria. Giannini ribadirà il mero recepimento dei principi generali enunciati dalla legge bancaria ancora nel 1977<sup>99</sup>, mentre altri studiosi cercheranno di individuare un elemento innovativo nell’articolo 47 nel fatto che esso ha statuito l’impiego degli strumenti previsti dalla legge bancaria al fine di “*concorrere alla realizzazione di quegli obiettivi socio-economici in vista dei quali la nostra Costituzione attribuisce al potere pubblico una funzione interventistica*”<sup>100</sup>.

Quel che preme considerare ancora è la completa assenza della Banca d’Italia nell’articolo 47 così come in qualsiasi altra disposizione costituzionale. Ciò dovrebbe stupire vista la centralità dell’istituto di emissione non solo nel governo della funzione monetaria, ma anche nel settore della vigilanza bancaria. Anche questa lacuna, tuttavia, è spiegabile rifacendosi al clima politico dell’epoca. Non va dimenticato che la reputazione delle banche centrali era stata irrimediabilmente compromessa nel corso degli anni Trenta e gran parte degli Stati aveva approvato leggi che ne nazionalizzavano il capitale. Il regime fascista non aveva seguito questa strada, tant’è che venne mantenuta l’assemblea dei soci partecipanti<sup>101</sup>, così come il consiglio superiore, cui spettava l’amministrazione generale dell’istituto<sup>102</sup>. Tuttavia, come si è visto, la Banca d’Italia sommò a questi elementi squisitamente privatistici altri di natura pubblicistica. Innanzitutto, venne dichiarata istituto di diritto pubblico e le venne attribuito il compito istituzionale di

---

358; nonché l’ampia bibliografia indicata da Gandolfi G., *Legge bancaria e costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1975, I<sup>2</sup>, Parte IV, p. 1, nota 1.

<sup>97</sup> Giannini M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, cit., pp. 111-114.

<sup>98</sup> Spagnuolo Vigorita V., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, cit., pp. 358-363. Tale tesi traeva, in effetti, forza dal fatto che la disciplina del credito e del risparmio aveva trovato spazio durante la discussione sul controllo sociale dell’attività economica (Atti A.C., Parte VII, Lavori nella Terza Sottocommissione, Seduta n. 29, 15 ottobre 1946, pp. 202-207; Seduta n. 30, 16 ottobre 1946, p. 209-213; Seduta n. 31, 16 ottobre 1946, p. 215-219).

<sup>99</sup> Trattasi di “*un’enuciativa generica dei principi della legge bancaria*”, come si legge in Giannini M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, I ed., Bologna, Il Mulino, 1977, p. 205, nota 6.

<sup>100</sup> Gandolfi G., *Legge bancaria e costituzione*, cit., p. 19.

<sup>101</sup> Art. 6, primo comma, r.d. 11 giugno 1936, n. 1067, pubblicato in G.U. 18 giugno 1936, n. 140.

<sup>102</sup> Art. 20, primo comma, r.d. 11 giugno 1936, n. 1067.

regolazione della lira circolante<sup>103</sup>. Inoltre, il Governatore, con carica vitalizia, veniva eletto dal Consiglio superiore della Banca con atto approvato da un regio decreto promosso dal Capo del Governo di concerto con il ministro delle finanze e sentito il Consiglio dei ministri<sup>104</sup>. Egli provvedeva alle operazioni in titoli di Stato e in divise estere della Banca e proponeva al ministro delle finanze le variazioni del tasso di sconto<sup>105</sup>. I costituenti non ritennero, dunque, opportuno indicare la banca centrale nelle disposizioni relative al governo della moneta<sup>106</sup>. Di essa si sarebbe dovuta occupare, nelle sue linee fondamentali, il Governo stesso, servendosi delle competenze tecniche della Banca d'Italia, la quale non poteva, dunque, vantare una posizione di indipendenza rispetto al Governo né tantomeno rispetto al Parlamento.

Ciò non deve far pensare – va ripetuto ancora una volta – che la banca centrale fosse considerata uno strumento inflazionistico in mano al potere esecutivo. Piuttosto, l'istituto di emissione avrebbe dovuto impiegare gli strumenti resi disponibili dallo Statuto al fine di coadiuvare il Governo nel suo obiettivo di mantenere stabile il valore della lira e assicurare una crescita sostenuta del reddito nazionale lordo. Peraltro, come è stato sottolineato<sup>107</sup>, alcuni dei provvedimenti assunti dal Governo De Gasperi IV nel tentativo di contenere l'inflazione rafforzarono l'autonomia della Banca d'Italia, in netta controtendenza con le nazionalizzazioni degli istituti di emissione che venivano approvate in quegli anni in altri Paesi europei. In primo luogo, il d.lgs.C.p.S. 17 luglio 1947, n. 691, attribuì nuovamente alla Banca d'Italia la funzione di vigilanza bancaria<sup>108</sup> che spettava al soppresso Ispettorato per il credito e il risparmio<sup>109</sup>. Il decreto istituì anche un Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, presieduto dal ministro del Tesoro, che avrebbe dovuto prendere le decisioni fondamentali in materia<sup>110</sup>. Alle riunioni del Comitato partecipava di diritto anche il Governatore della Banca d'Italia. Negli anni successivi, peraltro, il Cicr si sarebbe limitato a deliberare poche volte e sempre su proposta del Governatore della Banca d'Italia, il quale, nei fatti, assommava in capo a sé la totalità delle funzioni di vigilanza bancaria. In secondo luogo – e ancor più importante in tal senso –, fu il d.lgs. 7 maggio 1948, n. 544, il quale limitò le anticipazioni straordinarie al Tesoro, che

<sup>103</sup> Art. 1, primo comma, r.d. 11 giugno 1936, n. 1067.

<sup>104</sup> Art. 19, primo comma, r.d. 11 giugno 1936, n. 1067. Al Consiglio spettava anche la nomina del Direttore generale e del Vicedirettore generale, con compiti di amministrazione generale e surroga del Governatore.

<sup>105</sup> Art. 25, terzo e quarto comma, r.d. 11 giugno 1936, n. 1067.

<sup>106</sup> Naturalmente, lo Statuto della Banca d'Italia venne adattato alla mutata forma di Stato dopo l'entrata in vigore della Costituzione con d.P.R. 19 aprile 1948, n. 482, pubblicato in G.U. 20 maggio 1948, n. 116. Da allora, le nomine e le revocche del Governatore, del Direttore generale e del Vicedirettore generale avrebbero dovuto essere approvate “*con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il ministro per il tesoro, sentito il Consiglio dei ministri?*”, mentre il Governatore avrebbe dovuto fare le sue proposte sulla variazione del tasso di sconto al ministro del Tesoro.

<sup>107</sup> Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 269-273.

<sup>108</sup> Art. 2, primo comma, d.lgs.C.p.S. 17 luglio 1947, n. 691, pubblicato in G.U. 2 agosto 1947, n. 175.

<sup>109</sup> Art. 1, d.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n. 226, pubblicato in G.U. 5 ottobre 1944, n. 64.

<sup>110</sup> Art. 2, primo comma, d.lgs.C.p.S. 17 luglio 1947, n. 691, pubblicato in G.U. 2 agosto 1947, n. 175.

potevano essere autorizzate solo per legge che ne indicasse il relativo importo e le condizioni di rientro<sup>111</sup>. Anche le anticipazioni ordinarie vennero fortemente limitate: lo sbilancio mensile del conto corrente di Tesoreria aperto presso la Banca d'Italia non poteva superare il 15 per cento del “*complessivo importo degli originari stati di previsione della spesa effettiva e dei successivi stati di variazione*”<sup>112</sup>. In caso di sfioramento la Banca d'Italia avrebbe dovuto darne immediata comunicazione al ministro del Tesoro perché provvedesse a rientrare al di sotto della soglia suddetta. E, nel caso in cui ciò non fosse avvenuto entro venti giorni, la Banca avrebbe impedito ulteriori prelievi dal conto corrente di tesoreria, fino a quando il Tesoro non avesse ripianato il proprio debito.

Anche per quanto riguarda la posizione costituzionale della Banca d'Italia la riflessione dottrina fu marginale se non assente, riflettendo la generale adesione alla visione keynesiana della funzione monetaria. Ne costituisce un esempio paradigmatico la prima brevissima voce dedicata alla Banca d'Italia presente nell'*Enciclopedia del Diritto*<sup>113</sup>. In essa, Ferri rifletteva sull'esatta natura giuridica dell'istituto, rilevando come essa avesse conservato la struttura di una società per azioni pur avendo assunto la qualifica di istituto di diritto pubblico. Aderendo alle considerazioni di Giannini<sup>114</sup>, l'autore assunse la posizione per cui sia l'emissione di moneta che la vigilanza sul settore bancario fossero funzioni pubbliche. Averle affidate alla Banca d'Italia non più sottoforma di concessione, ma come obiettivi finalistici dell'istituto ne aveva trasformato radicalmente la natura. La Banca sarebbe divenuta, dunque, un istituto di diritto pubblico anche in assenza di un'esplicita qualificazione legislativa e statutaria. La voce non faceva, tuttavia, alcuna menzione dei principi che avrebbero dovuto informare i rapporti fra l'istituto di emissione e il Governo. In sintesi, i costituenti non intesero sancire espressamente né il principio della stabilità monetaria, né il principio dell'indipendenza della banca centrale. E nei decenni successivi in dottrina non emersero riflessioni approfondite sul tema. Probabilmente perché non ne sorse mai la necessità. Il nuovo ordine monetario internazionale diede i suoi frutti, garantendo sia la stabilità dei cambi che la ripresa del commercio internazionale. E fino alla fine degli anni Sessanta l'Italia riuscì nell'impresa di raggiungere tre obiettivi difficilmente coniugabili come la crescita sostenuta del reddito nazionale, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e un basso livello di disoccupazione<sup>115</sup>. Solo quando gli accordi di Bretton Woods

---

<sup>111</sup> Art. 1, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 544, pubblicato in G.U. 29 maggio 1948, n. 123.

<sup>112</sup> Art. 2, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 544, pubblicato in G.U. 29 maggio 1948, n. 123.

<sup>113</sup> Ferri G., *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 5-7.

<sup>114</sup> Giannini M.S., *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1949, pp. 357-361.

<sup>115</sup> Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, p. 56.

verranno meno dando luogo a fluttuazioni dei cambi, cui si accompagnerà presto una decennale spirale inflazionistica, anche in Italia emergerà l'interesse, da parte della dottrina giuridica, per lo studio della funzione monetaria, dei suoi obiettivi e degli organi chiamati a gestirla.

## 2.2. La disciplina costituzionale del bilancio

Una completa analisi delle disposizioni costituzionali relative alla funzione monetaria non può prescindere da alcuni cenni all'articolo 81. È evidente, infatti, come la gestione del bilancio pubblico sia un elemento che influenza – e in maniera decisamente rilevante – l'ammontare della liquidità circolante. Abbiamo visto in precedenza, infatti, come gli Stati che si vogliono finanziare senza ricorrere all'inasprimento del prelievo tributario possono sia ricorrere all'emissione di titoli pubblici che alle anticipazioni straordinarie della banca centrale. Senza contare che l'istituto di emissione può agire sul mercato dei titoli pubblici acquistandoli o vendendoli per sostenerne il valore<sup>116</sup>. Sia anticipando in via straordinaria somme al Tesoro che acquistando titoli pubblici la banca centrale crea mezzi di pagamento che andranno a incrementare la massa monetaria. E quanto più elevata è la dimensione del debito pubblico, tanto maggiore sarà il rischio che lo Stato sia tentato di provocare inflazione al fine di ridurre il valore reale dei propri debiti, come afferma la teoria economica classica. Di conseguenza, l'analisi della disciplina costituzionale del bilancio dovrà qui limitarsi a rispondere alla domanda se la nascente Repubblica potesse, al fine di finanziare le proprie spese, ricorrere all'emissione monetaria, sia tramite la richiesta di un finanziamento diretto da parte della Banca d'Italia, sia attraverso l'emissione di titoli pubblici.

Anche su questo tema, peraltro, le disposizioni costituzionali non diedero indicazioni precise. Ciò che rileva è il combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'articolo 81. Sembrerebbe che i costituenti, tramite la formulazione del terzo comma, avessero recepito la tesi della natura meramente formale della legge di bilancio di previsione, vietando che in sede di approvazione della stessa fossero istituiti nuovi tributi e nuove spese<sup>117</sup>. Il quarto comma, invece, imponeva ad ogni altra legge di spesa l'obbligo di indicazione delle relative coperture. Ci si deve, dunque, chiedere se da tale combinazione si possa far discendere il principio del pareggio di bilancio. In realtà, sulle disposizioni relative al bilancio non vi fu praticamente alcun dibattito in

---

<sup>116</sup> Sui canali di finanziamento del Tesoro si rimanda ancora a De Ioanna P., *Tesoro e tesorerie pubbliche*, cit., pp. 431-439.

<sup>117</sup> Si veda, fra tutti, Maccanico A., *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in Aa. Vv., *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Vol. II, *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 536-540.

Assemblea costituente<sup>118</sup>, se non durante le discussioni sul bicameralismo. La principale differenziazione fra i due rami del parlamento avrebbe dovuto riguardare proprio il bilancio, la cui approvazione sarebbe stata prerogativa della sola Camera dei deputati<sup>119</sup>. I contenuti del bilancio, invece, vennero fissati in Seconda Sottocommissione durante la discussione relativa al potere legislativo. L'originario secondo comma spiegava che “*Con la legge di approvazione [del bilancio] non si potranno stabilire nuovi tributi e nuove spese*”<sup>120</sup>. Tale disposizione poteva, dunque, sicuramente intendersi come un limite al potere emendativo del Parlamento in sede di approvazione del bilancio di previsione, il quale è essenzialmente un documento contabile che associa l'ammontare delle voci di entrata all'ammontare delle voci di spesa dello Stato e degli enti pubblici. Gli emendamenti alle voci di entrata e di spesa non sarebbero stati adeguatamente ponderati né discussi, perdendosi nei meandri delle poste contabili del documento. La disposizione esprimeva, dunque, il desiderio di fornire una cornice giuridica di rango costituzionale ad un sistema di contabilità pubblica che fosse il più chiaro e ordinato possibile.

Piuttosto, dall'obbligo di indicazione della copertura per le leggi di spesa il democristiano Vanoni fece discendere il principio – almeno tendenziale – del pareggio di bilancio<sup>121</sup>. Tuttavia, dalla consultazione complessiva dei lavori preparatori emerge una ratio ben diversa. La disposizione venne intesa, infatti, come un limite alle proposte demagogiche dei parlamentari<sup>122</sup>. Non va dimenticato, infatti, che già nel periodo fra le due guerre mondiali i parlamenti avevano dismesso il proprio originario ruolo di limite alle spese del governo per trasformarsi a loro volta in centri di moltiplicazione della spesa pubblica. Non a caso, il nucleo originario della disposizione venne discusso in sede di discussione sull'iniziativa legislativa. Einaudi, giustificando la propria posizione proprio facendo riferimento al mutato ruolo dei parlamenti, propose di negare ai parlamentari l'iniziativa legislativa in tema di spesa o, in alternativa, che ogni proposta parlamentare di spesa fosse accompagnata dall'indicazione dei mezzi a copertura della stessa<sup>123</sup>. Alla proposta di Einaudi, Mortati e Vanoni fecero seguito con il seguente schema di disposizione: “*Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli*”<sup>124</sup>. Su suggerimento di Perassi, secondo cui inserire tale formulazione in una costituzione rigida avrebbe potuto invalidare qualsiasi legge di spesa, Mortati e Vanoni aderirono

---

<sup>118</sup> La sintesi dei lavori preparatori si trova in Lupo N., *Articolo 81*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1580-1581.

<sup>119</sup> La questione emerse in diverse riunioni della Seconda Sottocommissione. Si vedano Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 21, 25 settembre 1946, p. 284; e Seduta n. 22, 26 settembre 1946, pp. 289-291.

<sup>120</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 76, 21 dicembre 1946, pp. 803-804.

<sup>121</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 36, 24 ottobre 1946, p. 419.

<sup>122</sup> Si veda Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 151-161.

<sup>123</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 36, 24 ottobre 1946, p. 419.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 420.

alla proposta di Bozzi, la quale, prendendo ispirazione da quanto già previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato<sup>125</sup>, sostituiva al verbo “*provvedere*” il meno impegnativo “*indicare*”<sup>126</sup>. Come avvenuto per la legge bancaria, anche questa sembrò, dunque, una mera costituzionalizzazione di un principio contenuto in una fonte primaria.

È solo in sede di Comitato di redazione che l'obbligo di indicazione della copertura delle leggi di spesa e le disposizioni relative al bilancio vennero riunite in un unico articolo, il 77, con alcune modifiche formali<sup>127</sup>. Fu, pertanto, il Comitato a operare quel raccordo fra il principio della natura meramente formale del bilancio e l'obbligo di indicazione della copertura delle leggi di spesa che, secondo i liberali, avrebbe indirizzato lo Stato verso un tendenziale pareggio di bilancio. E l'articolo venne sostanzialmente approvato per come proposto<sup>128</sup>. Abbiamo, tuttavia, visto come la ratio del quarto comma fosse, piuttosto, restituire serietà alle proposte parlamentari di spesa. E per quanto riguarda la mera formalità della legge di bilancio di previsione può venire utile uno scambio di battute fra i deputati Buffoni e Ruini. Alle perplessità del primo, secondo cui il terzo comma avrebbe impedito ai parlamentari di modificare l'ammontare dei capitoli di spesa e di entrata, Ruini rispose che il terzo comma esprimeva un principio di correttezza contabile: ai parlamentari non sarebbe stato possibile introdurre nuove voci tributarie e di spesa, ma avrebbero potuto certamente modificarne gli stanziamenti<sup>129</sup>. Non si può, dunque, immaginare che, nelle intenzioni dei costituenti, il bilancio fosse esclusivamente un prospetto contabile nel quale recepire, sia nel titolo che nell'ammontare, le leggi tributarie e di spesa approvate nel corso dell'anno. Ne sarebbe derivata l'impossibilità, in capo sia al Governo che al Parlamento, di attuare determinate scelte di politica finanziaria nell'ottica del perseguimento di un programma economico specifico. Tant'è che la legge di approvazione del bilancio previsionale sarebbe in seguito stata definita una legge sostanziale o, meglio, una legge a competenza limitata e a contenuto tipico<sup>130</sup>. Tra l'altro, nel primo decennio repubblicano la prassi – ereditata dal periodo albertino<sup>131</sup> – di inserire nel bilancio voci di spesa non ricollegabili a leggi sostanziali non venne certo meno.

Dunque, dai lavori preparatori si può certamente evincere l'attenzione dei costituenti verso

---

<sup>125</sup> Art. 43, terzo comma, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, pubblicato in G.U. 23 novembre 1923, n. 275, secondo cui: “*Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse*”.

<sup>126</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 36, 24 ottobre 1946, p. 421.

<sup>127</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, pp. 18-19. Il terzo comma, sanciva che: “*Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*”, mentre il quarto comma, enunciava che: “*In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte*”.

<sup>128</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXII, 17 ottobre 1947, pp. 1320-1321.

<sup>129</sup> Ibidem, p. 1319.

<sup>130</sup> È la tesi centrale di Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., pp. 467-600.

<sup>131</sup> Sulla natura sostanziale della legge di bilancio durante il periodo statutario si rimanda, nuovamente, a Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., pp. 607-620.

una finanza pubblica sana, ma non l'espressione chiara del principio del pareggio di bilancio. Certo, una parte minoritaria della dottrina estrapolò implicitamente tale principio proprio dal combinato disposto dei due commi in esame: se ogni legge di spesa avesse dovuto indicare i mezzi per farvi fronte e se il bilancio previsionale non avesse potuto far altro che recepire le prime, sia nel titolo che nell'ammontare, il pareggio sarebbe stato un automatismo<sup>132</sup>. La dottrina maggioritaria, tuttavia, esclude tale eventualità. Prima di tutto, si evidenziò come un principio di tale importanza avrebbe dovuto essere costituzionalizzato in maniera espressa<sup>133</sup>. Inoltre, non si vedeva come non fosse possibile includere, fra i mezzi di copertura delle spese, l'emissione di titoli pubblici, come, del resto, lo stesso Einaudi ammise una volta divenuto Presidente della Repubblica<sup>134</sup>. È significativo, infine, che, nella voce enciclopedica dedicato al bilancio dello Stato<sup>135</sup>, Buscema esclude la possibilità di estrapolare dalla Costituzione il principio del pareggio di bilancio sottolineando come la realtà dell'epoca imponesse al pubblico sempre nuove e più articolate spese al fine di far fronte ad esigenze di carattere sociale e che, dunque, operare in disavanzo fosse fisiologico<sup>136</sup>. L'autore lamentava, piuttosto, la mancanza di una disciplina legislativa che portasse ordine nel sistema della contabilità pubblica, dominato da prassi ed espedienti ritenuti in contraddizione con la ratio dell'obbligo di indicazione della copertura per le leggi di spesa, quali il ricorso ai fondi speciali<sup>137</sup>. In merito all'individuazione precisa dei mezzi di copertura a garanzia delle leggi di spesa da parte del legislatore sarà, infatti, necessario attendere diversi decenni, come vedremo in seguito.

Va, infine, segnalato che, in relazione alla disciplina costituzionale del bilancio – a differenza di quanto accaduto per l'articolo 47 –, nei primi decenni repubblicani intervenne anche la Corte costituzionale attraverso diverse pronunce fondamentali, la cui menzione è preziosa anche al fine di rilevare il clima politico del tempo. Tramite una delle sue prime decisioni la Consulta espresse la propria adesione alla tesi della natura meramente formale della legge di bilancio: *“la legge del bilancio - che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione - è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione*

<sup>132</sup> Lo sostiene Pozzi L., *Il pareggio del bilancio*, in *Rivista Italiana di Ragioneria*, 1954, p. 95.

<sup>133</sup> Come è stato più volte evidenziato da Buscema. Si vedano, in particolare, Buscema S., *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove e maggiori spese*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1955, I, pp. 30-37, spec. pp. 35-36; e Id., *Il pareggio del bilancio e l'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna di Finanza Pubblica*, 1956, I, p. 142.

<sup>134</sup> *Lettera del Presidente della Repubblica Einaudi*, in *Relazione del Comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'articolo 81 della Costituzione*, Roma, 1961, p. 68, citato da Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 451, nota 33.

<sup>135</sup> Buscema S., *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 399.

<sup>136</sup> Allo stesso modo anche Onida rigettò l'esistenza del principio del pareggio di bilancio proprio rifacendosi alla moderna teoria economica, secondo cui, in determinate situazioni, è opportuno ricorrere a politiche anticongiunturali, derubricando così il pareggio ad obiettivo politico (Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., pp. 438-462).

<sup>137</sup> Buscema S., *Bilancio dello Stato*, cit., pp. 397-399.

*diversi da quelli preesistenti alla legge stessa*<sup>138</sup>. È significativo, tuttavia, che la Corte negli anni successivi non ribadì più tale posizione, forse sensibilizzata dall'elaborazione dottrinale di cui si è parlato poco fa. Qualche anno più tardi<sup>139</sup>, la Corte si espresse anche sulla possibilità di ricorrere all'indebitamento, sulla quale, peraltro, abbiamo visto che la dottrina fosse quasi unanime nel rispondere affermativamente. Dichiarando incostituzionale una legge di spesa priva di copertura non per l'esercizio finanziario in corso, ma per quelli successivi, il giudice costituzionale affermava certamente che il precetto costituzionale contenuto nel quarto comma dell'articolo 81 guida il legislatore nella sua politica di spesa, la quale *“deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa”*<sup>140</sup>, riconoscendo poco dopo che tale situazione di equilibrio *“non esclude ovviamente l'ipotesi del disavanzo”*, funzionale allo sviluppo economico. Dal che l'ammissione di poter fronteggiare le spese future anche con *“l'emissione di prestiti”*<sup>141</sup>.

Appurata la possibilità da parte dello Stato di ricorrere all'indebitamento è opportuno soffermarsi sulle ripercussioni che ciò potrebbe avere sulla funzione monetaria. Si è già fatto cenno al fatto che il d.lgs. 7 maggio 1948, n. 544, fosse intervenuto in materia di anticipazioni della Banca d'Italia al Tesoro, abrogando quel regime di piena subordinazione dell'istituto al Tesoro introdotto nel 1936. Il decreto legislativo introdusse un sistema di rapporti fra Governo e Banca d'Italia che si potrebbe definire misto. Non di completa subordinazione, dato che la facoltà di ottenere un'anticipazione straordinaria dalla banca centrale veniva subordinata all'approvazione di una legge del Parlamento, ma nemmeno di completa separazione, dato che, in ogni caso, la banca centrale era tenuta a garantire una linea di credito ordinaria al Tesoro, a condizione che l'ammontare di tali anticipazioni non superasse la soglia del quindici per cento del totale delle spese iscritte in bilancio e degli stati di variazione. Per quanto riguarda l'intervento della Banca d'Italia nel mercato dei titoli pubblici, le uniche disposizioni in merito si rinvenivano nello Statuto della Banca d'Italia, secondo cui l'istituto di emissione era autorizzato a scontare i buoni del Tesoro e a impiegare somme in titoli emessi dallo Stato<sup>142</sup>. Di conseguenza, mentre sul lato delle anticipazioni ordinarie e straordinarie vi erano limiti all'emissione monetaria, lo stesso non si poteva dire per il mercato dei titoli pubblici. La decisione sull'ammontare di liquidità creata per il finanziamento del Tesoro era, dunque, frutto di concerto fra

<sup>138</sup> Corte cost., sent. 2 marzo 1959, n. 7, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 225-232, con osservazioni di D'Albergo. Il virgolettato qui menzionato si trova a pagina 231.

<sup>139</sup> Corte cost., sent. 10 gennaio 1966, n. 1, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, pp. 1-35, con nota di Onida V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*.

<sup>140</sup> *Ibidem*, cons. dir. n. 5.

<sup>141</sup> *Ibidem*, cons. dir. n. 8.

<sup>142</sup> Art. 41, primo comma, nn. 1 e 5, r.d. 11 giugno 1936, n. 1067, pubblicato in G.U. 18 giugno 1936, n. 140.

il Tesoro e la Banca d'Italia, al di fuori di una vera e propria cornice legislativa. Di fatto, ciò significava che la banca centrale non potesse prendere decisioni autonome in merito alla creazione di mezzi di pagamento e che il loro ammontare dipendesse dalla natura dei rapporti fra i vertici dell'istituto e i vertici del potere esecutivo.

### 2.3. Il principio lavorista e la piena occupazione

L'esatta comprensione delle disposizioni precedentemente esaminate non sarebbe comunque possibile senza adottare uno sguardo più ampio sul testo costituzionale, facendo riferimento ai principi fondamentali. Si sta parlando del lavoro quale base fondante del nuovo ordinamento repubblicano, espresso all'articolo 1, primo comma, nonché del riconoscimento del diritto al lavoro e del dovere di promuoverne l'effettività da parte dei pubblici poteri, espresso all'articolo 4, primo comma. Di quest'ultima disposizione<sup>143</sup>, si discusse in Terza Sottocommissione partendo dalla relazione del qualunqueista Colitto, nella quale al dovere del lavoro, inteso come obbligo etico e non certo giuridico, si affiancava il diritto al lavoro, inteso come tutela giuridica del contraente debole nel rapporto di lavoro e come impegno programmatico dello Stato a perseguire politiche che promuovessero elevati livelli di occupazione<sup>144</sup>. I costituenti si mostrarono generalmente aperti alle proposte di Colitto, limitandosi a proporre modifiche meramente formali. Emerge dallo studio dei lavori preparatori, infatti, una specifica concordia verso il ruolo dello Stato nel creare le condizioni prodromiche al pieno impiego. La Terza Sottocommissione, infatti, approvò all'unanimità la seguente formulazione, frutto dell'incontro di diverse proposte: *“Ogni cittadino ha il dovere e il diritto di lavorare conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta. La Repubblica riconosce a tutti i cittadini italiani il diritto al lavoro e predisporre i mezzi necessari al suo godimento”*<sup>145</sup>.

Tali disposizioni giunsero in Assemblea con sola inversione dei due commi, predisposta in sede di coordinamento<sup>146</sup>, e con l'aggiunta di un terzo comma da parte del Comitato di redazione secondo cui *“L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici”*<sup>147</sup>. Si collocavano, originariamente, all'articolo 31, nel Titolo III, dedicato ai Rapporti economici. Anche in Assemblea, peraltro, il dibattito fu marginale. Al netto della soppressione del terzo

<sup>143</sup> Sui lavori costituenti relativi all'articolo 4 si rimanda a Cariola A., *Articolo 4*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, cit., pp. 114-118.

<sup>144</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Relazione del deputato Colitto Francesco sul dovere del lavoro, diritto al lavoro e diritti del lavoro, pp. 85-90.

<sup>145</sup> Atti A.C., Parte VII, Lavori nella Terza Sottocommissione, Seduta n. 3, 10 settembre 1946, p. 16.

<sup>146</sup> Atti A.C., Parte VII, Lavori nella Terza Sottocommissione, Seduta n. 38, 26 ottobre 1946, p. 257.

<sup>147</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 9.

comma<sup>148</sup>, la cui contrarietà al principio di uguaglianza dei cittadini era evidente, vanno segnalate solo le perplessità di Nitti, secondo cui l'articolo 31 – così come le altre disposizioni dedicate ai rapporti economici – faceva promesse irrealizzabili a fronte delle condizioni precarie del Paese, e di Einaudi, il quale definiva le disposizioni in esame “*un insieme di dichiarazioni astratte, che non hanno nessun contenuto comprensibile*”<sup>149</sup>. In ogni caso, l'articolo venne approvato senza emendamenti, a testimoniare che l'accordo fra le sinistre e i democristiani sul conferimento al lavoro di una rilevanza costituzionale aveva retto<sup>150</sup>. Ciò che più rileva, peraltro, è la rimozione dell'articolo dal titolo dedicato ai Rapporti economici e la sua ricollocazione fra i Principi fondamentali, da parte del Comitato di redazione<sup>151</sup>. Segno della volontà di attribuire al fine pubblico di rendere effettivo il diritto al lavoro una posizione primaria. Secondo i costituenti, l'articolo 4, primo comma, avrebbe dovuto costituire, dunque, una guida imprescindibile per il legislatore. Una norma programmatica che qualificava l'ordinamento e alla cui realizzazione avrebbero dovuto indirizzarsi tutti gli organi costituzionali.

Per quanto riguarda il disposto “*Repubblica fondata sul lavoro*” contenuto nel primo articolo della Costituzione<sup>152</sup>, anch'esso fu il frutto della convergenza fra le anime cattolica, socialista e comunista, maggioritarie all'interno dell'Assemblea. In Prima Sottocommissione, difatti, il nucleo originario della disposizione venne proposto da Cevolotto, nel quadro della propria relazione sui principi generali dell'ordinamento e sui rapporti fra Stato e Chiesa: “*Lo Stato italiano è una Repubblica democratica*”<sup>153</sup>. In tale sede Togliatti propose di designare il futuro ordinamento come una Repubblica democratica di lavoratori. Dalle vicende successive emerse la volontà della maggior parte dei costituenti di dare al concetto di democrazia un connotato sociale, che distinguesse nettamente la futura Repubblica dalle democrazie liberali del passato. L'emendamento fu respinto – peraltro, per un solo voto – per il timore che potesse dare un connotato classista all'ordinamento statale, nonostante Togliatti avesse respinto tale interpretazione. Tuttavia, l'idea di animare la democrazia di un contenuto sostanziale venne comunque portata avanti dai democristiani Moro e La Pira con la proposta di definire lo Stato una “*Repubblica democratica fondata sul lavoro e sulla solidarietà sociale*” e dallo stesso Cevolotto, che al suo articolo aggiunse un secondo capoverso: “*Essa ha a fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i*

<sup>148</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXVIII, 9 maggio 1947, p. 3798.

<sup>149</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXVI, 8 maggio 1947, pp. 3727-3728 e p. 3737.

<sup>150</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXVIII, 9 maggio 1947, p. 3799.

<sup>151</sup> Sul ruolo determinante assunto dal Comitato di redazione, dei cui lavori non esistono resoconti, si rimanda a Falzone V., Grossi P., *Assemblea costituente*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 380-383.

<sup>152</sup> La ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente sulla disposizione è fatta da Olivetti M., *Articolo 1*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, cit., pp. 5-37.

<sup>153</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Relazione del deputato Cevolotto Mario sui rapporti fra stato e chiesa (libertà religiosa), p. 60.

*lavoratori all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese*'. Solo quest'ultima proposta venne adottata a larga maggioranza dalla Sottocommissione, sebbene anche la prima fosse stata respinta di un voto<sup>154</sup>.

Della disposizione si discusse anche in una seduta plenaria della Sottocommissione, dato il disaccordo registrato nella Prima Sottocommissione sulla sua collocazione nel testo del progetto da questa redatto<sup>155</sup>. Il Comitato di redazione aveva, nel frattempo, fuso insieme il primo e il secondo articolo della relazione Cevolotto per cui l'articolo risultava essere: *“L'Italia è una Repubblica democratica. La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi. Il lavoro è l'essenziale fondamento dell'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica italiana”*<sup>156</sup>. Prescindendo dalla riproposizione – e relativo respingimento – dell'emendamento di Togliatti sulla Repubblica democratica di lavoratori<sup>157</sup>, la Commissione ripristinò sostanzialmente l'articolo approvato dalla Prima Sottocommissione<sup>158</sup>, su suggerimento di Fanfani, secondo cui la novità della Costituzione non risiedeva tanto nel principio della sovranità popolare quanto nel fondamento lavorista della Repubblica<sup>159</sup>. Giunto in Assemblea come disposizione di apertura del Progetto di Costituzione<sup>160</sup>, per la terza volta le sinistre proposero di definire l'Italia una Repubblica democratica di lavoratori. A tale proposta risposero i democristiani Fanfani, Moro e Tosato, riproponendo la dizione *“Repubblica democratica fondata sul lavoro”*, mentre il repubblicano La Malfa chiese di individuare il fondamento della Repubblica nei *“diritti di libertà e del lavoro”*. Si assistette, dunque, al concorso fra scuole di pensiero certamente lontane, ma accomunate dal desiderio di ribadire il carattere sociale del nuovo ordinamento costituzionale, mentre alcuni deputati tentarono, senza successo<sup>161</sup>, di emendare l'articolo di modo che non comparisse alcun riferimento al lavoro<sup>162</sup>. Bocciate ancora una volta le proposte della sinistra – e ancora una volta a margine ristretto<sup>163</sup> –, Togliatti dichiarò il voto favorevole del gruppo comunista alla proposta democristiana in quanto più vicina alle posizioni

<sup>154</sup> Atti A.C., Parte III, Lavori nella Prima Sottocommissione, Seduta n. 42, 28 novembre 1946, pp. 427-432.

<sup>155</sup> Atti A.C., Parte III, Lavori nella Prima Sottocommissione, Seduta n. 51, 19 dicembre 1946, p. 507.

<sup>156</sup> Atti A.C., Parte II, Lavori nella Commissione per la Costituzione, Seduta n. 18, 24 gennaio 1947, pp. 161-162.

<sup>157</sup> Atti A.C., Parte II, Lavori nella Commissione per la Costituzione, Seduta n. 16, 22 gennaio 1947, pp. 139-141.

<sup>158</sup> *“L'Italia è una Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi”*.

<sup>159</sup> Atti A.C., Parte II, Lavori nella Commissione per la Costituzione, Seduta n. 18, 24 gennaio 1947, p. 163.

<sup>160</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 3: *“L'Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi”*.

<sup>161</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. LXXII, 22 marzo 1947, pp. 2366-2380.

<sup>162</sup> Si tratta dell'emendamento sostitutivo dei deputati Coppa e Rodinò: *“Lo Stato italiano ha ordinamento repubblicano, democratico, parlamentare, antitotalitario. Suo fondamento è l'unità nazionale. Sua mèta la giustizia sociale. Sua norma la libertà nella solidarietà umana”* (ibidem, p. 2364).

<sup>163</sup> I contrari furono 239 e i favorevoli 227 (ibidem, p. 2379).

del suo partito, rispetto alla proposta La Malfa. Si verificò, dunque, una convergenza fra quelli che sarebbero divenuti i principali protagonisti del primo quarantennio repubblicano<sup>164</sup>.

È noto che il combinato disposto fra gli articoli ora esaminati ha costituito il centro della riflessione dottrinale di alcuni fra i più illustri studiosi del primo decennio repubblicano. Perfetta espressione dello spirito del tempo fu la relazione al Progetto di Costituzione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini, nella quale egli prima riconosceva che i partiti di massa, rappresentanti della classe lavoratrice, stavano plasmando in modo nuovo i parlamenti e i governi e, poi, dipingeva il lavoro come “*forza propulsiva e dirigente in una società che tende ad essere di liberi ed eguali*”, per cui non poteva non essere menzionato accanto al principio della sovranità popolare<sup>165</sup>. E a tale spirito non si sottrassero neppure i giuristi. Tant’è che anche chi attribuiva all’articolo 1, primo comma, un mero valore riassuntivo di altre disposizioni costituzionali aventi ad oggetto il lavoro, riteneva comunque che il lavoro, elevato a diritto grazie all’articolo 4, primo comma, avesse assunto una connotazione pubblicistica, dovendo orientare l’attività legislativa nell’assunzione di politiche di piena occupazione<sup>166</sup>. Altri, pur mostrando un certo scetticismo nell’attribuire un preciso significato giuridico all’espressione “*Repubblica fondata sul lavoro*”, riconoscevano che fosse il frutto dell’emersione delle “forze del lavoro”, le quali, liberatesi dallo sfruttamento e conquistata la rappresentanza politica, riuscirono a costruire nel testo costituzionale un sistema di garanzie giuridiche che limitasse il potere delle “forze del privilegio”. Sistema che trovava nell’articolo 4, primo comma, una fondamentale norma programmatica suscettibile di influenzare in maniera determinante gli organi costituzionali nell’elaborazione dell’indirizzo politico<sup>167</sup>.

Naturalmente, alle medesime conclusioni giunse chi, come Mortati, definiva, invece, l’articolo 1, primo comma, “*il principio rivolto a contrassegnare il processo di [...] ricostituzione nella società sottostante allo Stato di una nuova sintesi sociale al posto di quella che caratterizzava il precedente ordinamento e che si va dissolvendo*”<sup>168</sup> o, ancora, “*l’idea-forza che ispira e nello stesso tempo riassume in efficace sintesi tutte le altre [...] il più generale criterio regolativo dell’intero sistema dei rapporti dei cittadini fra loro e con lo stato*”<sup>169</sup> e, infine, “*elemento basilare cui si deve far capo per potere cogliere l’esatto significato delle successive disposizioni relative al complesso dei rapporti etico-sociali ed economici*”<sup>170</sup>. È nelle riflessioni dell’eminente

<sup>164</sup> Ibidem, p. 2381.

<sup>165</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, pp. 4-5.

<sup>166</sup> Esposito C., *Commento all’articolo 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 12-15.

<sup>167</sup> Giannini M.S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista Giuridica del lavoro*, 1949-1950, pp. 1-20.

<sup>168</sup> Mortati C., *Il lavoro nella Costituzione*, in Id., *Raccolta di scritti*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 233.

<sup>169</sup> Mortati C., *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 214.

<sup>170</sup> Mortati C., *Articolo 1*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi Fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1975, p. 14.

giurista che il diritto al lavoro trovò la più completa realizzazione sistematica. Secondo Mortati, le disposizioni costituzionali esprimenti il diritto al lavoro riconoscevano l'assenza di uno spontaneo incontro fra domanda e offerta di lavoro che assicurasse un equilibrio di piena occupazione. Tale assenza avrebbe dovuto, dunque, essere colmata dall'intervento pubblico, volto a creare le condizioni di un lavoro stabile e produttivo per il maggior numero di cittadini. Da qui l'articolo 4, primo comma, contenente un vero e proprio obbligo giuridico in capo allo Stato. Obbligo realizzabile solo attraverso l'adozione di strumenti di pianificazione economica, i quali, in base all'articolo 41, terzo comma, avrebbero indirizzato la pur sempre libera iniziativa economica privata al raggiungimento di fini sociali. Riassumendo, la programmazione economica avrebbe avuto, come obiettivo il raggiungimento – e il mantenimento – del pieno impiego, dato che sia l'articolo 1, primo comma, che l'articolo 4, primo comma, costituivano generali criteri interpretativi dell'intero sistema costituzionale<sup>171</sup>.

In sintesi, al netto dell'esatta qualificazione giuridica del fondamento lavorista della Repubblica e del dovere del lavoro, va registrato, in sintesi, che la dottrina dei primi decenni repubblicani era largamente concorde sulla natura programmatica del diritto al lavoro, espressa plasticamente, del resto, dall'obbligo in capo allo Stato di renderlo effettivo dell'articolo 4, primo comma. Una disposizione programmatica<sup>172</sup> che avrebbe orientato l'attività dei pubblici poteri al fine di raggiungere quel fine espresso dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione: *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*. Se era questo il fine politico dell'ordinamento non deve stupire l'assenza di principi generali in materia di funzione monetaria o disciplina di bilancio. O, meglio, l'unico principio generale che avrebbe animato la “Costituzione economica” sarebbe stato il conseguimento del pieno impiego. Assumendo questo punto di vista, la politica fiscale di qualsiasi Governo repubblicano avrebbe dovuto essere orientata alla promozione delle condizioni che avrebbero garantito un alto livello di occupazione. E la gestione della moneta avrebbe dovuto anch'essa orientarsi nel sostenere il suddetto programma costituzionale. La collocazione del diritto al lavoro fra i *Principi fondamentali* avrebbe cristallizzato, dunque, una gerarchia precisa, voluta dai costituenti. L'effettività di tale diritto si sarebbe posta su di un piano privilegiato rispetto all'equilibrio del bilancio e alla stabilità monetaria, due valori momentaneamente sacrificabili nel caso in cui si fossero verificati equilibri di sottoccupazione. La

---

<sup>171</sup> Mortati C., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in Id., *Raccolta di scritti*, Vol. III, cit., pp. 144-153. Di un dovere giuridico dello Stato alla promozione del pieno impiego parla anche Crisafulli V., *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1951, pp. 161-173.

<sup>172</sup> Sull'effettività delle disposizioni programmatiche come quella in esame si rimanda a Crisafulli V., *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 162-164.

Costituzione repubblicana, al pari di altre costituzioni approvate nel medesimo periodo, sarebbe stata, in altre parole, un perfetto esempio di keynesismo applicato, raggiunto attraverso il compromesso fra l'ideologia comunista e socialista, da un lato, e quella cristiana, dall'altro<sup>173</sup>.

### 3. L'incerta razionalizzazione del parlamentarismo

#### 3.1. Le scarse tutele poste a garanzia della stabilità governativa

Mentre la centralità conferita al lavoro può considerarsi l'elemento più innovativo della Costituzione repubblicana, lo stesso non si può dire per le soluzioni istituzionali da questa accolte. È nota, infatti, la limitatezza della razionalizzazione del parlamentarismo italiano<sup>174</sup>. E probabilmente la causa va ricercata nel fatto che, mentre per quanto riguarda l'intervento pubblico nell'economia i costituenti erano largamente concordi, in merito all'assetto istituzionale da conferire alla Repubblica le posizioni iniziali delle forze politiche erano alquanto diverse. In questa parte ci si soffermerà quasi solo sui lavori dell'Assemblea, senza approfondire le tesi dottrinarie né fare cenni alla giurisprudenza costituzionale, come si è fatto per le disposizioni della "Costituzione economica", dato che l'evoluzione della forma di governo italiana sarà oggetto dell'intera trattazione. Come accennato nella premessa, sarà opportuno aderire all'impianto metodologico di Luciani per fornire uno studio completo della forma di governo italiana<sup>175</sup>. Non ci si limiterà, dunque, ad analizzare le motivazioni storico-politiche che hanno portato alla particolare disciplina del rapporto fiduciario prevista dalla Costituzione. Lo studio verrà esteso alle principali caratteristiche degli organi che partecipano alla funzione di governo. Accanto al rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo, dunque, troverà spazio l'analisi del ruolo del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo. A questi seguirà la descrizione dei principi fondamentali che animano la struttura del potere esecutivo e del potere legislativo. A completamento del quadro, occorrerà illustrare brevemente le caratteristiche salienti del sistema elettorale elaborato dai costituenti.

Va, anzitutto, ricordato che il dibattito politico sulla forma di governo fu caratterizzato dalla piena consapevolezza dei rischi derivanti dall'adozione del parlamentarismo puro. L'adesione al modello parlamentare era comune a quasi tutte le forze politiche. Esse temevano, infatti,

---

<sup>173</sup> Sull'incontro fra le opposte ideologie si veda Amato G., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, pp. 7-13.

<sup>174</sup> Un'ampia illustrazione dei lavori dell'Assemblea costituente sull'assetto istituzionale da dare alla futura Repubblica si trova in Armaroli P., *L'introvabile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, Cedam, 1986, pp. 1-126.

<sup>175</sup> Luciani M., *Governo (forme di)*, cit., pp. 566-575.

l'ipotesi presidenziale, a causa del pericolo di pulsioni totalitarie che il trapianto del modello statunitense avrebbe potuto provocare in un paese come l'Italia, che mancava delle condizioni politiche necessarie perché tale modello potesse funzionare. Temevano, tuttavia, anche l'ipotesi assembleare con l'instabilità governativa che avrebbe comportato dato il quadro politico fortemente frammentato, che avrebbe impedito l'approdo naturale ad un parlamentarismo di stampo inglese. A favore del presidenzialismo vi erano esclusivamente gli azionisti, mentre a rigettare la razionalizzazione del parlamentarismo erano i comunisti. Fra queste due posizioni estreme si collocavano le altre forze politiche, sostenitrici di un complesso istituzionale che assicurasse la stabilità governativa attraverso un non ancora ben preciso strumentario giuridico<sup>176</sup>. Il tema della forma di governo fu oggetto delle prime sedute della Seconda Sottocommissione su iniziativa di Mortati, autore della relazione sul potere legislativo<sup>177</sup>. Egli si mostrò favorevole ad una forma di governo parlamentare che trovasse, tuttavia, dei correttivi all'instabilità governativa che lo stesso individuava in un Capo dello Stato che avesse il compito di individuare la persona adatta a rivestire la carica di Capo del Governo, coagulando una maggioranza parlamentare espressa attraverso l'atto della fiducia. Fiducia che, una volta conferita, non sarebbe potuta venir meno per i successivi due anni<sup>178</sup>.

Se si esclude l'isolato orientamento presidenzialista dell'azionista Calamandrei, i costituenti – ad eccezione dei comunisti – si mostrarono favorevoli ad un regime parlamentare governato da strumenti di razionalizzazione del rapporto fiduciario<sup>179</sup>. Fu, in particolare, il democristiano Tosato a illustrare gli strumenti razionalizzanti più innovativi. Il professore di diritto costituzionale espresse scetticismo sul disciplinamento del rapporto di fiducia dato che, in una situazione di governi di coalizione – che egli presumeva sarebbero stati comuni in Italia – non avrebbero certo impedito le crisi extra-parlamentari. Il vero antidoto avrebbe potuto essere l'esaltazione della figura del Capo del Governo, garantita da due espedienti. Da un lato, egli sarebbe stato direttamente designato dal Parlamento fra diverse personalità indicate dal Capo dello Stato, a seguito di consultazioni con le forze politiche. Dall'altro, l'istituto della sfiducia costruttiva avrebbe ridotto il rischio di scioglimenti anticipati del Parlamento: in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, infatti, a prendere il posto del Capo del Governo uscente sarebbe stato il primo firmatario della mozione stessa. A testimoniare il consenso verso un parlamentarismo razionalizzato, la Sottocommissione approvò il celeberrimo ordine del

---

<sup>176</sup> Fanno una panoramica delle diverse posizioni delle forze politiche in merito all'assetto istituzionale Amato G., Bruno F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, pp. 44-49.

<sup>177</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Relazione del deputato Mortati Costantino sul potere legislativo, pp. 183-196.

<sup>178</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 7, 3 settembre 1946, pp. 83-86.

<sup>179</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 9, 5 settembre 1946, pp. 114-123.

giorno Perassi, che impegnava l'Assemblea a adottare la forma di governo parlamentare “*da disciplinarsi, tuttavia, da dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*”<sup>180</sup>.

Il progetto relativo al Capo dello Stato e al Governo<sup>181</sup>, redatto da un comitato composto da costituenti di diversa estrazione, fra cui lo stesso Tosato, tradusse normativamente tale intenzione. A ben vedere, tuttavia, tale progetto già mancava delle innovazioni più significative proposte da Tosato. Certo, l'articolo 20 definiva il Capo del Governo Primo ministro e responsabile della politica generale del Governo, ma i poteri necessari a fargli assumere una posizione di supremazia non venivano ben definiti. In particolare, non gli veniva conferito il potere di revocare i ministri. Nominare e revocare i ministri così come il Primo ministro sarebbe spettato, invece, al Capo dello Stato, ai sensi dell'articolo 19<sup>182</sup>. Non si faceva, dunque, menzione dell'elezione del Capo del Governo da parte delle Camere: egli avrebbe solo potuto proporre la lista dei ministri da nominare. Veniva scartata anche l'opzione della sfiducia costruttiva. L'articolo 22 del progetto si era limitato a riprodurre i contenuti essenziali della disciplina del rapporto fiduciario fra Governo e Assemblea costituente prevista dal d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, n. 98<sup>183</sup>. In altre parole, la disposizione imponeva le dimissioni del Governo solo a seguito di una mozione di sfiducia approvata dall'Assemblea Nazionale a maggioranza assoluta e discussa almeno tre giorni dopo la sua presentazione. Il progetto lasciava, dunque, ampi spazi di manovra per la risoluzione delle crisi di governo al Capo dello Stato, eletto dalle Camere integrate da rappresentanti regionali per evitare che fosse una diretta emanazione del potere legislativo. Oltre alla nomina del Governo nella sua interezza, l'articolo 14 gli conferiva il potere di sciogliere le Camere, sentito il parere dei relativi Presidenti, senza indicare né le motivazioni né le circostanze che avrebbero potuto portare allo scioglimento stesso.

Nonostante il progetto fosse già un passo indietro rispetto alle intenzioni espresse dai costituenti in quelle sedute di settembre, le relative disposizioni vennero ulteriormente addolcite nei mesi seguenti, come si evince dalle vicende relative al disciplinamento della fiducia<sup>184</sup>. Messo in discussione, l'articolo 22 del progetto incontrò diverse critiche sul fatto che la possibilità di sfiduciare il Governo non fosse concessa ad entrambe le Camere, mentre Mortati sopperì alla

---

<sup>180</sup> Ibidem, p. 129.

<sup>181</sup> Tosato E., *Il Capo dello Stato e il Governo*, in *La nuova Costituzione italiana*, Roma, Editrice Studium, 1947, pp. 173-181.

<sup>182</sup> Una disposizione che echeggiava l'articolo 65 dello Statuto albertino, come sottolinea D'Andrea A., *Articolo 92*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, cit., pp. 1775-1777.

<sup>183</sup> Art. 3, terzo comma, d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, n. 98, pubblicato in G.U. 23 marzo 1946, n. 69.

<sup>184</sup> Ricostruiscono brevemente l'iter di approvazione della disciplina del rapporto fiduciario Carducci M., *Articolo 94*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1815-1817; e Ambrosi A., *Articolo 94*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 848-849.

mancanza di una disciplina per il voto di fiducia, tramite un emendamento che introducesse un articolo 19-bis<sup>185</sup>. Si giunse, dunque, all'approvazione di due disposizioni distinte<sup>186</sup>, collocate in seguito agli articoli 88 e 89 del Progetto di Costituzione. Il primo subordinava il conferimento della fiducia al Governo, nominato dal Capo dello Stato, ad un voto palese e a maggioranza assoluta dell'Assemblea Nazionale. Parallelamente, il secondo specificava che l'obbligo di dimissioni dell'esecutivo non sorgeva in caso di voto contrario di una Camera su una proposta governativa, ma solo a seguito di un voto palese a maggioranza assoluta di una delle Camere. In tale ipotesi, comunque, il Governo avrebbe potuto convocare l'Assemblea Nazionale per un'ulteriore deliberazione<sup>187</sup>. Tali accorgimenti vennero in seguito ridimensionati o abbandonati del tutto. Innanzitutto, la Commissione per la Costituzione elaborò un nuovo testo, fondendo gli articoli 87 e 88, al fine di accogliere alcune delle modifiche proposte, fra cui l'eliminazione della maggioranza assoluta per conferire la fiducia<sup>188</sup>. Ciò che più rileva nel nuovo articolato fu che il Governo dovesse avere la contemporanea fiducia di entrambe le Camere e non più dell'Assemblea Nazionale e che tale fiducia dovesse essere conferita a maggioranza semplice. Di converso, le dimissioni del Governo sarebbero potute derivare dal voto, sempre a maggioranza semplice, di una sola delle Camere<sup>189</sup>. Peraltro, una disciplina già così diluita venne ulteriormente annacquata dall'approvazione di un emendamento del socialista Targetti che consentì anche solo ad un decimo dei membri di una Camera di presentare una mozione di sfiducia<sup>190</sup>. Inoltre, fu del tutto trascurata la questione di fiducia, la prassi sviluppata durante il periodo statutario<sup>191</sup>, che permetteva ai ministri di dichiarare fondamentale l'approvazione di un atto da parte del Parlamento, pena le dimissioni dell'intero esecutivo. Da una lettura dei lavori preparatori emerge solo quanto, per alcuni costituenti, fosse scontato che gli esecutivi repubblicani avrebbero potuto porre la questione di fiducia sugli atti ritenuti sostanziali per l'attuazione del proprio indirizzo politico<sup>192</sup>.

---

<sup>185</sup> Atti A.C., Parte V, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Seduta n. 8, 9 gennaio 1947, p. 64.

<sup>186</sup> Atti A.C., Parte V, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Seduta n. 9, 9 gennaio 1947, pp. 74-77.

<sup>187</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 21.

<sup>188</sup> A proporre l'eliminazione fu, tra gli altri, proprio Mortati. Il democristiano si dichiarò persuaso del fatto che una maggioranza qualificata, nel contesto di frammentazione politica italiana, avrebbe potuto rendere più difficile la risoluzione delle crisi di governo (Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXXI, 24 ottobre 1947, pp. 1520-1521).

<sup>189</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXXII, 24 ottobre 1947, p. 1526.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 1539.

<sup>191</sup> Sulla nascita ed evoluzione della questione di fiducia – o meglio, della questione di gabinetto – si rimanda a Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 47-85.

<sup>192</sup> Si fa riferimento, in particolare, ad un intervento di Mortati in seduta plenaria: “*Se il progetto è essenziale alla realizzazione della politica governativa, allora il Governo porrà su di esso la questione di fiducia. La sfiducia comporterà una crisi che dovrà risolversi o con le dimissioni del Governo o con lo scioglimento di una o di entrambe le Camere*” (Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLIX, 15 ottobre 1947, p. 1245).

Un percorso simile si ebbe relativamente alla conformazione del potere esecutivo. Si è visto che l'articolo 19 del progetto individuava gli organi necessari del Governo nel Primo ministro e nei ministri<sup>193</sup>, mentre l'articolo 20 definiva il Primo ministro responsabile della politica generale del Governo: i singoli ministri sarebbero stati responsabili solo degli atti da questi compiuti<sup>194</sup>. Si trattava di principi che segnavano, comunque, un cambio di passo rispetto allo Statuto Albertino, nel quale il Capo del Governo non era neppure menzionato e si era sviluppato per prassi, "normata" in seguito da diversi provvedimenti legislativi, fra cui il r.d. 14 novembre 1901, n. 466, meglio conosciuto come decreto Zanardelli, e la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, uno degli atti normativi fondamentali per la transizione dallo stato liberale al totalitarismo fascista<sup>195</sup>. Tuttavia, già in Seconda Sottocommissione il primato del Capo del Governo venne messo in seria discussione. Mentre l'articolo 19 venne approvato senza modifiche, se si esclude la specificazione di Presidente del Consiglio accanto alla dicitura Primo ministro, diversa sorte ebbe l'articolo successivo. La responsabilità monocratica del Primo ministro nell'attuazione del programma di governo venne sostituita da una responsabilità collegiale con i ministri<sup>196</sup>. Le due disposizioni vennero così inserite nel Progetto di Costituzione agli articoli 86 e 89, con le solite modifiche sostanziali da parte del comitato di coordinamento. In particolare, venne recuperata la posizione di preminenza del Primo ministro, responsabile della politica generale del Governo, alla quale venne, tuttavia, affiancata la responsabilità collegiale dei ministri per gli atti del Consiglio dei ministri<sup>197</sup>.

L'Assemblea aprì la strada alla sostituzione della locuzione Primo ministro con Presidente del Consiglio e all'aggiunta del Consiglio dei ministri fra gli organi necessari del Governo, su emendamento del socialista Costa<sup>198</sup>. Non si trattava soltanto di modifiche formali: il Capo del Governo passava, così, da essere in posizione di preminenza sui ministri ad assumere quasi solo una funzione di presidenza di un organo collegiale, il Consiglio dei ministri, nel quale si sarebbero concentrate le decisioni fondamentali sull'attuazione dell'indirizzo politico del Governo. In sede di discussione dell'articolo 89 del Progetto, peraltro, emerse grande incertezza dato che la disposizione andava a sovrapporre principi diversi e non del tutto conciliabili quali la responsabilità monocratica del Presidente del Consiglio, la responsabilità collegiale del Consiglio

<sup>193</sup> La sintesi della formazione della disposizione si trova in Ambrosi A., *Articolo 92*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 831-832; e D'Andrea A., *Articolo 92*, cit., Vol. II, pp. 1778-1779.

<sup>194</sup> Si rimanda a Catelani E., *Articolo 95*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1836-1840.

<sup>195</sup> L'evoluzione della figura del Capo del Governo durante il periodo statutario è oggetto di studio in Predieri A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, Barbera, 1951, pp. 25-138.

<sup>196</sup> Atti A.C., Parte V, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Seduta n. 11, 10 gennaio 1947, p. 88 e p. 91.

<sup>197</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 21.

<sup>198</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXX, 23 ottobre 1947, p. 1504.

dei ministri e, infine, la responsabilità individuale dei ministri. In tale sede i comunisti tentarono di sottrarre al Presidente del Consiglio la funzione di unitarietà dell'indirizzo politico, mentre i socialisti puntarono a sportare la responsabilità della politica generale del Governo dal Presidente del Consiglio al Consiglio dei ministri<sup>199</sup>. Tentativi entrambi infruttuosi: l'articolo venne approvato senza modifiche rilevanti, probabilmente proprio a causa della sua genericità e della rinuncia a individuare un principio cardine che informasse l'attività del potere esecutivo.

Genericità che non venne abbandonata neppure relativamente al potere presidenziale di risoluzione delle crisi di governo. Si è già visto che l'articolo 19 del progetto di Tosato conferiva al Capo dello Stato il potere di nominare e revocare il Primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, i ministri. E si è visto come tale disposizione fu approvata senza sostanziali modifiche dalla Seconda Sottocommissione, mentre in Assemblea venne inserito, fra gli organi necessari del Governo, il Consiglio dei ministri. Va segnalato solo, in Seconda Sottocommissione, l'infruttuoso tentativo comunista di restringere tale discrezionalità attraverso l'emendamento Nobile, secondo cui il Capo dello Stato avrebbe dovuto nominare Primo ministro su designazione dell'Assemblea nazionale<sup>200</sup>. La formulazione finale dell'articolo 92 lasciava, dunque, un certo margine di discrezionalità al Presidente della Repubblica nella scelta del Presidente del Consiglio, nei limiti, ovviamente, della finalità di formare un Governo che potesse ottenere la fiducia delle Camere. Restava, dunque, priva di alcuna disciplina specifica la fase precedente la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, lasciando presagire come nella fase repubblicana avrebbe continuato a trovare spazio la prassi delle consultazioni sorta in periodo statutario<sup>201</sup>. Prassi alla quale, del resto, aveva fatto ricorso lo stesso Capo provvisorio dello Stato De Nicola durante i lavori dell'Assemblea per la formazione degli esecutivi guidati da De Gasperi<sup>202</sup>. Una fase fondamentale come la formazione della compagine ministeriale sarebbe, dunque, stata animata da regole convenzionali che avrebbero, nella sostanza, riflettuto i rapporti di forza esistenti fra gli attori politici<sup>203</sup>. Anche relativamente al potere di scioglimento delle Camere, che l'articolo 14 del progetto subordinava alla sola consultazione dei relativi Presidenti,

---

<sup>199</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXXII, 24 ottobre 1947, p. 1552 e 1554.

<sup>200</sup> Atti A.C., Parte V, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Seduta n. 8, 9 gennaio 1947, p. 64.

<sup>201</sup> Una breve sintesi della nascita e dello sviluppo della prassi delle consultazioni durante il periodo statutario si trova in Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, pp. 1172-1175, nota 11.

<sup>202</sup> A questo proposito, si veda Fabrizzi F., *De Nicola, De Gasperi e l'avvio della storia costituzionale della Repubblica italiana*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2022, p. 21, p. 27 e pp. 32-34.

<sup>203</sup> Come evidenziato da Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1968, pp. 806-815.

prevalse l'ambiguità<sup>204</sup>. Nonostante alcune proposte di specificazione<sup>205</sup>, la Seconda Sottocommissione approvò la versione originaria della disposizione<sup>206</sup>, inserita, dunque, nell'articolo 84 del Progetto di Costituzione<sup>207</sup>. In Assemblea venne approvato il solo emendamento di Laconi, il quale impediva al Capo dello Stato di ricorrere allo scioglimento negli ultimi sei mesi del proprio mandato<sup>208</sup>, perché non potesse sfruttare tale potere al fine di propiziare l'elezione di Camere a lui più favorevoli.

Dunque, delle originarie intenzioni di razionalizzazione del parlamentarismo emerse l'anno precedente rimase ben poco. Si sono date due spiegazioni a tale arretramento, una di carattere contingente e l'altra di carattere storico. La prima è da ricondurre al mutato clima politico nel quale si discusse degli strumenti razionalizzanti del parlamentarismo. Se nelle sedute di settembre della Seconda Sottocommissione si erano manifestate posizioni di principio, spesso propugnate dai "professori", ciò era dovuto all'esistenza di un governo al quale partecipavano le tre principali forze politiche del Paese. Tuttavia, già qualche mese dopo la situazione era radicalmente cambiata<sup>209</sup>. Le elezioni amministrative di novembre del 1946 segnarono, infatti, un arretramento della Dc a vantaggio dei qualunquisti e dei monarchici, oltreché un aumento del peso elettorale del Pci rispetto al Psi, che venne abbandonato, nel gennaio successivo, dalla corrente di Saragat, a causa della conferma dell'alleanza con i comunisti<sup>210</sup>. Questo clima di grande incertezza indusse i tre grandi partiti di massa ad assumere un atteggiamento più cauto e ad abbandonare gli iniziali propositi razionalizzanti, dato che all'epoca non sembrava per nulla chiaro chi avrebbe guidato il Paese all'indomani delle prime elezioni politiche repubblicane. In particolare, le sinistre realizzarono che si sarebbe presto consumata la rottura del patto con la Dc, che aveva necessità di smarcarsi dalle prime per accreditarsi come punto di riferimento del ceto medio e delle forze imprenditoriali. Di conseguenza, assunsero una strategia volta a indebolire il potere esecutivo e a rafforzare il Parlamento, unica sede nella quale erano

---

<sup>204</sup> Per l'iter di approvazione si rimanda a Frosini T.E., Petrillo P.L., *Articolo 88*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1713-1714.

<sup>205</sup> Nobile propose di concedere al Capo dello Stato il potere di scioglimento solo ad una precisa condizione: il verificarsi di due crisi di governo nell'arco di dieci mesi, mentre il repubblicano Zuccarini chiese di precisare che lo scioglimento fosse possibile in caso di frequenti crisi ministeriali (Atti A.C., Parte V, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Seduta n. 14, 13 gennaio 1947, p. 109 e p. 113).

<sup>206</sup> Atti A.C., Parte V, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Seduta n. 14, 13 gennaio 1947, pp. 109-117.

<sup>207</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 20.

<sup>208</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXXII, 24 ottobre 1947, p. 1547.

<sup>209</sup> Sulle vicende che portarono alla rottura del patto tripartito si rimanda, in particolare, a Gambino A., *Storia del dopoguerra. Dalla liberazione al potere DC*, Bari, Laterza, 1988, pp. 253-399; nonché Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006, pp. 138-148.

<sup>210</sup> In quella che sarebbe divenuta la celebre scissione di Palazzo Barberini. Si veda, in proposito, Di Nolfo E., Muzzi G., *La ricostituzione del Psi. Resistenza, Repubblica, Costituente*, in Sabbatucci G. (diretto da), *Storia del socialismo italiano*, Vol. V, *Il secondo dopoguerra 1943-1955*, Roma, Il Poligono, 1980, pp. 203-211.

certe di poter avere rappresentanza. E trovarono la convergenza dei democristiani, costretti a rivedere le proprie posizioni a causa della minaccia elettorale della destra.

Già si è visto come le proposte dei professori democristiani Tosato e Mortati scomparvero quasi del tutto durante la redazione del progetto relativo al potere esecutivo. Progetto che venne discusso in Seconda Sottocommissione proprio mentre De Gasperi, di ritorno dagli Stati Uniti, si apprestava a formare un nuovo Governo, preludio della definitiva rottura con le sinistre<sup>211</sup>. E l'approvazione finale delle disposizioni sulla forma di governo avvenne solo a fine ottobre del 1947, quando si era da mesi consumata l'estromissione delle sinistre dal Governo, che già da gennaio si era risolta in una coabitazione forzata, con la formazione di un nuovo esecutivo con la partecipazione dei liberali<sup>212</sup>. L'allontanamento dei comunisti dal governo determinò, paradossalmente, un ulteriore avvicinamento dei democristiani alle loro posizioni in sede costituente. Da qui l'alleggerimento della disciplina del rapporto di fiducia e la scomparsa della primazia del Presidente del Consiglio così come l'indebolimento della sua responsabilità monocratica. L'unico punto sul quale non si verificò la convergenza fra democristiani e comunisti fu relativo ai poteri del Presidente della Repubblica. Gli sforzi comunisti di restringerne la discrezionalità in tema di risoluzione delle crisi di Governo vennero più volte respinti. Ciò porterà, tuttavia, ad una strana conformazione del parlamentarismo italiano, nel quale alla debolezza del Capo del Governo farà da contraltare una potenziale e non definibile a priori forza del Capo dello Stato.

Se queste furono le motivazioni contingenti, a rafforzare l'orientamento verso un parlamentarismo scarsamente razionalizzato vi fu anche la comune intenzione di lasciare il più ampio spazio di manovra ai partiti di massa nella gestione della cosa pubblica. Di questo spirito del tempo fu esemplare il fatto che entrambe le crisi di governo occorse durante il periodo costituente furono di origine extra-parlamentare. La seconda, soprattutto, provocò le dimissioni del Capo provvisorio dello Stato De Nicola<sup>213</sup>, puntualmente riletto dall'Assemblea costituente il giorno successivo<sup>214</sup>. In entrambi i casi, la formazione del nuovo esecutivo fu il frutto di accordi informali fra i partiti. Nel maggio del 1947, in particolare, il segretario della Dc De Gasperi riuscì ad ottenere l'appoggio dei socialdemocratici di Saragat<sup>215</sup>, fondamentale per la

---

<sup>211</sup> Sulla formazione del Governo De Gasperi III si veda Fabrizio F., *De Nicola, De Gasperi e l'avvio della storia costituzionale della Repubblica italiana*, cit., pp. 25-30.

<sup>212</sup> Sulla formazione del Governo De Gasperi IV, preceduta dall'incarico a Nitti, si vedano sempre Gambino A., *Storia del dopoguerra*, cit., pp. 367-399; e Fabrizio F., *De Gasperi II, III, IV (1946-1948)*. *De Nicola, De Gasperi e l'avvio della storia costituzionale della Repubblica italiana*, cit., pp. 30-34.

<sup>213</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CLXII, 25 giugno 1947, pp. 5191-5192.

<sup>214</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CLXIII, 26 giugno 1947, p. 5195.

<sup>215</sup> Il Psdi votò la fiducia al Governo De Gasperi IV insieme alla Dc, ai liberali e ai repubblicani (Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CLX, 21 giugno 1947, p. 5153).

formazione di un esecutivo conservatore che portasse alla stabilizzazione della lira. Deputati eletti nelle liste socialiste si trovarono, pertanto, a dare la fiducia ad un Governo di destra. Qualsiasi meccanismo di razionalizzazione del rapporto fiduciario sarebbe, dunque, frustrato dalle ambizioni totalizzanti dei grandi partiti di massa, i quali sicuramente non erano ancora certi di quale forza politica avrebbe guidato il primo esecutivo repubblicano, ma erano sicuri, all'opposto, della propria forza di penetrazione nella società e nelle istituzioni. Da qui l'esigenza di depotenziare la figura del Presidente del Consiglio, di modo che l'ultima parola sulle compagini ministeriali spettasse alle forze politiche, mentre lo spazio di decisione lasciato al Capo dello Stato era, a sua volta, funzionale a lasciare campo libero sempre ai partiti, i quali ne avrebbero condizionato le decisioni sia in merito alla nomina dei membri dell'esecutivo che relativamente allo scioglimento delle Camere. Il parlamentarismo puro, in sintesi, doveva essere funzionale alla nascita di quella che verrà chiamata "Repubblica dei partiti"<sup>216</sup>.

### 3.2. Bicameralismo perfetto e sistema elettorale proporzionale

A confermare sia la silenziosa convergenza fra le sinistre e i democristiani che le intenzioni totalizzanti dei nascenti partiti di massa italiani vi furono le scelte costituenti di un bicameralismo perfetto e di una legislazione elettorale proporzionale. Anche su tale versante, infatti, le posizioni iniziali delle forze politiche non erano certo simili. Certo, non vi furono discussioni in merito all'elezione a suffragio universale e diretto della Camera dei deputati: tale principio sarà iscritto all'articolo 53 del Progetto di Costituzione<sup>217</sup> e sarà approvato dall'Assemblea senza riserve otto mesi dopo<sup>218</sup>. Tuttavia, per il resto, si fronteggiavano i sostenitori del monocameralismo, le sinistre, peraltro non attestate su posizioni oltranziste, e i bicameralisti<sup>219</sup>. A loro volta, questi ultimi erano divisi: da una parte, vi erano i democristiani, sostenitori di una camera espressione delle categorie professionali<sup>220</sup>, e dall'altra i fautori di una camera eletta dalle Regioni, guidati dal repubblicano Conti, la cui relazione si esprimeva in tal senso<sup>221</sup>. In ogni caso, in Seconda Sottocommissione Mortati propose un ordine del giorno, concordato

<sup>216</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 179-232.

<sup>217</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 13.

<sup>218</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCXXIX, 23 settembre 1947, p. 438. Cenni all'approvazione della disposizione si trovano in Fusaro C., Rubechi M., *Articolo 56*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1130-1131.

<sup>219</sup> Si rimanda ad Amato G., Bruno F., *La forma di governo italiana*, cit., pp. 41-43.

<sup>220</sup> Così come manifestato da Mortati durante l'illustrazione della propria relazione sul potere legislativo. Vedasi Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 7, 3 settembre 1946, pp. 87-90.

<sup>221</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Proposte del deputato Conti Giovanni sull'organizzazione costituzionale dello Stato, p. 170.

fra democristiani, liberali e qualunquisti, nel quale si riconosceva *“la necessità dell’istituzione di una seconda camera, al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale”*. Tale ordine del giorno venne approvato, a differenza della timida proposta alternativa delle sinistre, le quali mostrarono adesione al progetto bicamerale solo a condizione di non *“alterare sostanzialmente la fisionomia politica del Paese rispecchiata dalla composizione della prima camera”*<sup>222</sup>. Pur non avendo avuto successo, quest’ultimo ordine del giorno rendeva evidente l’intento di comunisti e socialisti, sconfitti sul terreno della struttura fondamentale del potere legislativo, di ostacolare differenziazioni sia qualitative che quantitative fra le due Camere.

I successivi contrasti fra i fautori di un bicameralismo differenziato avrebbero agevolato l’affermazione delle sinistre<sup>223</sup>. Durante i lavori, infatti, la rappresentanza professionale proposta dalla Dc ricevette numerose critiche, senza che ciò desse forza alla tesi di una seconda Camera eletta in secondo grado dalle regioni. L’unico punto di concordia riguardava la parità di funzioni fra le camere, certificato dall’approvazione di ordine del giorno proposto dal democristiano Leone<sup>224</sup>. Di fronte a tali contrasti alla Seconda Commissione non restò che deferire la questione alla Commissione per la Costituzione. Qui guadagnò consensi una soluzione che era stata abbandonata quasi subito: il suffragio universale e diretto da parte dei cittadini, come per la Camera dei deputati. Il gruppo liberale, infatti, propose l’elezione dei senatori mediante il collegio uninominale, trovando l’inaspettata adesione di Togliatti<sup>225</sup>. I comunisti non avevano, del resto, mai digerito un sistema di elezione di secondo grado, nonostante lo avversassero meno delle ipotesi corporative democristiane. A queste avevano sempre contrapposto l’idea della legittimazione popolare anche per il secondo ramo del Parlamento. L’inaspettata manovra di Togliatti ai liberali aprì al raggiungimento di una soluzione: l’elezione del Senato per un terzo dalle assemblee regionali e per due terzi a suffragio universale diretto<sup>226</sup>. L’inattesa alleanza fra comunisti e liberali si rafforzò durante i lavori dell’Assemblea, quando si dovette affrontare l’articolo 55 del progetto di Costituzione<sup>227</sup>. Venne, infatti, presentato un ordine del giorno con diversi firmatari, fra cui Nitti e Togliatti, che chiedeva l’elezione del Senato a suffragio universale e diretto tramite il collegio uninominale<sup>228</sup>, il quale venne, tuttavia, approvato

<sup>222</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 11, 7 settembre 1946, p. 153 e p. 157.

<sup>223</sup> Una preziosa ricostruzione del dibattito sull’opzione monocamerale o bicamerale da dare al potere legislativo si trova in Bettinelli E., *All’origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di comunità, 1982, pp. 295-312. Si vedano anche Fusaro C., Rubecchi M., *Articolo 57*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1144-1146; e Coduti D., *Articolo 58*, ivi, pp. 1157-1159.

<sup>224</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 22, 26 settembre 1946, pp. 291-292.

<sup>225</sup> Atti A.C., Parte II, Lavori nella Commissione per la Costituzione, Seduta n. 24, 29 gennaio 1947, pp. 227-229.

<sup>226</sup> Atti A.C., Parte II, Lavori nella Commissione per la Costituzione, Seduta n. 26, 31 gennaio 1947, p. 250.

<sup>227</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 13.

<sup>228</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCXXXIII, 25 settembre 1947, p. 526.

con una maggioranza non ampia<sup>229</sup>. Il Senato sarebbe, dunque, stato eletto a suffragio universale e diretto. Unici elementi di differenziazione rispetto alla Camera sarebbero stati l'elettorato attivo, ristretto ai cittadini di almeno venticinque anni di età<sup>230</sup>, e una diversa durata in carica, pari a sei anni<sup>231</sup>.

Relativamente al sistema elettorale, va registrata lo stesso appiattimento verso soluzioni già testate che si è registrato riguardo il rapporto fiduciario. Va subito precisato che i nascenti partiti di massa – specialmente la Democrazia cristiana e il Partito comunista – vedevano nel proporzionale, oltre che un principio connaturato ad una vera democrazia rappresentativa, una leva attraverso cui misurare la propria forza e rafforzare le proprie strutture organizzative. A questi si contrapponevano, nella sostanza, solo i liberali, che vedevano nel maggioritario il mezzo per garantire un esecutivo stabile e impedire le degenerazioni del parlamentarismo che, sostenevano, aveva aperto la porta ai totalitarismi di matrice fascista. Nel mezzo, si collocavano i socialisti, che avevano proposto un sistema elettorale proporzionale corretto da un premio di maggioranza<sup>232</sup>. Stante la sostanziale concordia dei tre principali partiti, il d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, elaborò una legge elettorale proporzionale – su modello del sistema elaborato nel 1919 per la Camera dei deputati – per l'elezione dell'Assemblea costituente. In sintesi, la legge suddivideva il territorio nazionale in collegi plurinominali<sup>233</sup> – ad esclusione della Val d'Aosta, per la quale era previsto un collegio uninominale – e adottava il metodo del quoziente<sup>234</sup>, con recupero dei resti in un collegio unico nazionale<sup>235</sup>, e la possibilità di porre voti di preferenza<sup>236</sup>. Nella sostanza tale soluzione fu caldeggiata da tutti i partiti, ad eccezione dei liberali, nella convinzione che la formula proporzionale fosse una soluzione obbligata per l'elezione di un'Assemblea costituente, il cui scopo era l'elaborazione di un testo che fosse il più condiviso possibile fra le forze politiche del Paese<sup>237</sup>.

Nonostante tale giustificazione, apparve subito ovvio che il d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, avrebbe influenzato le decisioni successive dei partiti, a maggior ragione di fronte all'aumentare della frammentazione partitica che emerse dai risultati delle elezioni per l'Assemblea

<sup>229</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCXLVIII, 7 ottobre 1947, p. 977.

<sup>230</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCL, 8 ottobre 1947, pp. 1024-1025.

<sup>231</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLII, 9 ottobre 1947, p. 1076.

<sup>232</sup> Sul dibattito relativo ai sistemi elettorali nel primo dopoguerra si rimanda sempre a Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 49-56. Sulla contrapposizione fra il principio proporzionale e il principio maggioritario nel corso dello sviluppo delle democrazie liberali si veda, invece, De Fiores C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 13-20.

<sup>233</sup> Art. 3, secondo e terzo comma, d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, pubblicato in G.U. 12 marzo 1946, n. 60.

<sup>234</sup> Art. 57, quarto comma, d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, pubblicato in G.U. 12 marzo 1946, n. 60.

<sup>235</sup> Art. 15, primo comma, d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, pubblicato in G.U. 12 marzo 1946, n. 60.

<sup>236</sup> Art. 45, secondo comma, d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, pubblicato in G.U. 12 marzo 1946, n. 60.

<sup>237</sup> Era necessario dare rappresentanza a tutte le forze che avevano partecipato alla Resistenza, come confermano Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 68-71; e Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 24-25.

costituente<sup>238</sup>. Il diritto di voto non occupò a lungo la Prima sottocommissione, dato che si trattava soltanto di costituzionalizzare i principi che già avevano trovato applicazione nella legge elettorale per l'Assemblea costituente<sup>239</sup>. Venne, dunque, sancito il diritto di elettorato attivo e passivo per tutti i cittadini italiani maggiorenni in condizioni di universalità e uguaglianza<sup>240</sup>, il quale sarebbe poi entrato a far parte dell'articolo 45 del Progetto di Costituzione<sup>241</sup>, approvato dall'Assemblea senza discussioni di sorta<sup>242</sup>. In merito all'opportunità di inserire in Costituzione il principio proporzionale si fronteggiarono, poi, le opposte visioni dei relatori sul potere legislativo. Mentre Mortati si mostrava convinto della necessità di costituzionalizzare il principio proporzionale, Conti era del parere contrario<sup>243</sup>. Nonostante le posizioni proporzionaliste dei partiti di massa, la maggior parte dei costituenti si espresse, tuttavia, nel senso di demandare alla legge ordinaria il sistema elettorale da applicare alla Camera dei deputati, sul presupposto si trattasse di una questione di carattere tecnico. Venne esclusivamente approvato un ordine del giorno inteso a vincolare l'Assemblea costituente all'approvazione di una legge elettorale proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati<sup>244</sup>.

Del sistema elettorale si tornò a discutere durante l'approvazione dell'articolo 53 del Progetto di Costituzione<sup>245</sup>, relativo all'elezione della Camera dei deputati. In tale occasione, il comunista Giolitti tentò nuovamente l'inserimento della formula proporzionale in Costituzione. Tuttavia, di fronte alle critiche dei propri colleghi, consentì di trasformare il proprio emendamento in un ordine del giorno, il quale fu, naturalmente, approvato a larga maggioranza<sup>246</sup>. Lo stesso orientamento venne adottato a seguito dell'approvazione dell'ordine del giorno Nitti-Togliatti, relativo all'elezione del Senato. A seguito della proposta di costituzionalizzarlo del comunista Terracini, Mortati e Moro fecero notare che, tramite l'ordine del giorno Giolitti si era proprio

---

<sup>238</sup> Ben quindici liste elettorali ottennero almeno un seggio in Assemblea. Di queste solo tre superarono la doppia cifra percentuale di voti: la Dc, con il 35,2%, il Psiup, con il 20,7%, e il Pci, con il 18,9%. A testimonianza della natura puramente proporzionale del d.l. 10 marzo 1946, n. 74, la lista del Fronte Democratico Progressista Repubblicano riuscì ad ottenere un seggio pur ottenendo poco più di ventimila voti validi a livello nazionale. Sulla campagna elettorale per l'Assemblea costituente e i risultati delle elezioni si rimanda a Feltrin P., *Introduzione – La nascita della Repubblica: 1946-1948*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto: le elezioni politiche della Repubblica*, Torino, Utet Libreria, 2012, pp. 13-16.

<sup>239</sup> Per il dibattito in Assemblea costituente si rimanda a Grosso E., *Articolo 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. I, pp. 93-964.

<sup>240</sup> Atti A.C., Parte III, Lavori nella Prima Sottocommissione, Seduta n. 37, 14 novembre 1946, pp. 377-384.

<sup>241</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 11: “*Sono elettori tutti i cittadini di ambo i sessi che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico e morale. Non può essere stabilita nessuna eccezione al diritto di voto se non per incapacità civile o in conseguenza di sentenza penale. Sono eleggibili, in condizioni di eguaglianza, tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge.*”

<sup>242</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CXXVIII, 21 maggio 1947, pp. 4145-4146.

<sup>243</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 8, 4 settembre 1946, p. 89 e p. 98.

<sup>244</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 42, 8 novembre 1946, p. 461.

<sup>245</sup> Atti A.C., Parte I, Documenti, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 13.

<sup>246</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCXXIX, 23 settembre 1947, pp. 436-441.

cercato di evitare l'inserimento in Costituzione della formula elettorale<sup>247</sup>. Sulla mancata costituzionalizzazione di una formula elettorale ben precisa, si è sostenuto che in Assemblea aleggiasse il fantasma di Weimar. Il timore, cioè, che l'irrigidimento di una formula elettorale potesse portare alla paralisi delle istituzioni<sup>248</sup>. Non va, in ogni caso, dimenticato che per i partiti di massa il proporzionalismo fosse un vero e proprio principio qualificante la democrazia<sup>249</sup>. Pertanto, è lecito anche sostenere che per i costituenti non fosse necessario irrigidire il sistema proporzionale in quanto logico presupposto del sistema politico che andava instaurandosi. In questo senso si era espresso il democristiano Piccioni: il sistema proporzionale “*finirà per essere incluso di fatto nella Costituzione, anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato risulti ispirata a tale principio*”<sup>250</sup>.

Quest'ultima tesi potrebbe trovare conferme nelle vicende relative all'iter di approvazione delle leggi elettorali per i due rami del Parlamento. Sembrò ovvio all'epoca che la legge elettorale per la Camera dei deputati dovesse prendere, come modello iniziale, il d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74. Infatti, il disegno di legge governativo presentato a fine novembre<sup>251</sup> si limitava a recepire la legge elettorale per l'Assemblea costituente apportandovi solo piccole modifiche di natura procedurale<sup>252</sup>. In questo modo l'esecutivo si spogliava di ogni responsabilità in merito all'elaborazione della legge elettorale lasciando l'intera questione all'Assemblea. La discussione si concentrò principalmente sul mantenimento del collegio unico nazionale, che fu ad un passo dall'essere stralciato<sup>253</sup>. Il disegno di legge venne approvato il 21 dicembre 1947<sup>254</sup> dando vita al sistema di elezione della Camera dei deputati, che resterà in vigore per oltre quarant'anni. Si trattava di un sistema proporzionale puro, con trentuno circoscrizioni plurinominali di dimensioni provinciali – più il collegio uninominale della Val d'Aosta<sup>255</sup>. In ciascuna di esse si sarebbe applicato il metodo del quoziente corretto<sup>256</sup>, con recupero dei resti in un collegio unico nazionale, nel quale avrebbero potuto presentare liste solo i partiti che fossero stati presenti in almeno dieci circoscrizioni provinciali<sup>257</sup>. Al riparto nazionale dei seggi avrebbero potuto accedere solo i partiti che avessero conseguito almeno un quoziente circoscrizionale<sup>258</sup>. Infine, le preferenze attribuite al cittadino sarebbero state tre nelle circoscrizioni che eleggessero fino a

<sup>247</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCL, 8 ottobre 1947, pp. 1012-1013.

<sup>248</sup> È la tesi di De Fiores C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., pp. 26-31.

<sup>249</sup> Descrive bene questo stato di cose Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 267-272.

<sup>250</sup> Atti A.C., Parte IV, Lavori nella Seconda Sottocommissione, Seduta n. 42, 8 novembre 1946, p. 461.

<sup>251</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCVI, 26 novembre 1947, p. 2503.

<sup>252</sup> Atti A.C., d.d.l. n. 48, “*Modificazioni al d.l.lgt. 10 marzo 1946, n. 74, per l'elezione della Camera dei deputati*”.

<sup>253</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCXL, 19 dicembre 1947, pp. 3420-3421.

<sup>254</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCXLV, 21 dicembre 1947, p. 3553.

<sup>255</sup> Art. 2, primo comma, l. 20 gennaio 1948, n. 6, pubblicata in G.U. 26 gennaio 1948, n. 20.

<sup>256</sup> Art. 21, primo comma, l. 20 gennaio 1948, n. 6, pubblicata in G.U. 26 gennaio 1948, n. 20.

<sup>257</sup> Art. 9, primo comma, l. 20 gennaio 1948, n. 6, pubblicata in G.U. 26 gennaio 1948, n. 20.

<sup>258</sup> Art. 22, primo comma, l. 20 gennaio 1948, n. 6, pubblicata in G.U. 26 gennaio 1948, n. 20.

quindici deputati e quattro in tutte le altre<sup>259</sup>.

È soprattutto durante l'iter di approvazione del sistema elettorale per il Senato che emerse la convergenza verso il proporzionale dei partiti di massa. Si è visto che l'ordine del giorno Nitti-Togliatti esortava l'Assemblea a adottare il collegio uninominale, che solitamente implica una formula maggioritaria. Tuttavia, ciò avrebbe comportato per i partiti l'adozione di strategie elettorali contraddittorie, se non opposte, dato che la prima elezione delle Camere si sarebbe svolta contemporaneamente<sup>260</sup>. Tant'è che il disegno di legge per l'elezione dei membri del Senato della Repubblica, presentato all'Assemblea costituente<sup>261</sup>, propose un ibrido: nei collegi uninominali sarebbe stato eletto solo il candidato che avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi. Per tutti i seggi non assegnati sarebbe subentrato un sistema proporzionale a livello regionale<sup>262</sup>. Nonostante l'inizio della discussione facesse presupporre il mantenimento della strana intesa fra le sinistre e i liberali, si consumò un capovolgimento di fronte quando i comunisti accettarono il sistema proporzionale, in cambio della rinuncia democristiana a comminare sanzioni pecuniarie agli astenuti<sup>263</sup>. L'accordo fra democristiani e comunisti aprì la strada al completo svuotamento dell'ordine del giorno Nitti-Togliatti. Venne, infatti, approvato l'emendamento Dossetti volto ad innalzare il quorum necessario per l'elezione diretta dei senatori dalla maggioranza assoluta al 65% dei voti validi<sup>264</sup>, rendendo praticamente impossibile tale eventualità. Liberali e socialisti, rimasti fedeli all'intesa iniziale, riuscirono solo a far approvare dell'emendamento Laconi che introdusse il metodo del divisore – più selettivo rispetto al metodo del quoziente – per l'assegnazione dei seggi non attribuiti nei collegi uninominali<sup>265</sup>. Approvata a larga maggioranza<sup>266</sup>, la legge per l'elezione del Senato era, dunque, sostanzialmente proporzionale. Nei collegi uninominali sarebbe risultato immediatamente eletto soltanto il candidato che avesse raggiunto il 65% dei voti validi<sup>267</sup>. Gli altri seggi sarebbero stati ripartiti fra le liste formate da almeno tre candidati non eletti nei collegi<sup>268</sup>, mediante il metodo del divisore<sup>269</sup>, attribuendoli ai candidati della lista in base ai voti validi da questi ricevuti nei collegi uninominali<sup>270</sup>.

<sup>259</sup> Art. 18, primo comma, 20 gennaio 1948, n. 6, pubblicata in G.U. 26 gennaio 1948, n. 20.

<sup>260</sup> Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 367.

<sup>261</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCXXVII, 11 dicembre 1947, p. 3040.

<sup>262</sup> Atti A.C., d.d.l. n. 61, "Norme per l'elezione del Senato della repubblica".

<sup>263</sup> Sul tradimento comunista si rimanda sempre a Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 373-376.

<sup>264</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCLXII, 24 gennaio 1947, pp. 3945-3947.

<sup>265</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCLXV, 26 gennaio 1947, p. 4013.

<sup>266</sup> Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCCLXVII, 27 gennaio 1947, p. 4039.

<sup>267</sup> Art. 17, primo comma, l. 6 febbraio 1948, n. 29, pubblicato in G.U. 7 febbraio 1948, n. 31.

<sup>268</sup> Art. 11, primo comma, l. 6 febbraio 1948, n. 29, pubblicato in G.U. 7 febbraio 1948, n. 31.

<sup>269</sup> Art. 19, quarto comma, l. 6 febbraio 1948, n. 29, pubblicato in G.U. 7 febbraio 1948, n. 31.

<sup>270</sup> Art. 19, settimo comma, l. 6 febbraio 1948, n. 29, pubblicato in G.U. 7 febbraio 1948, n. 31.

Giunti al termine dell'analisi delle scelte di fondo dei costituenti, appare evidente che il sistema istituzionale da questi costruito lasciava ampi spazi di manovra agli attori politici. Sul versante del potere esecutivo, la posizione del Presidente del Consiglio non venne ben definita, al pari della sua responsabilità monocratica, diluita nella responsabilità collegiale del Consiglio dei ministri. Consiglio dei ministri che doveva, dunque, essere il luogo nel quale avrebbero trovato una sintesi le diverse anime della maggioranza di governo, grazie alla mediazione del Capo del Governo. Per quanto riguarda il potere legislativo, l'orientamento verso il bicameralismo perfetto e un sistema elettorale proporzionale resero manifesta la volontà dei partiti di perpetuare la logica del compromesso politico nella prospettiva di legittimarsi reciprocamente e rafforzare le proprie strutture organizzative nel Paese. D'altra parte, la scelta di non costituzionalizzare il principio proporzionale lasciava anche la possibilità al sistema politico di conformarsi in senso maggioritario. Del resto, tale possibilità non sarebbe stata preclusa nemmeno se i costituenti avessero aderito alle posizioni di Mortati costituzionalizzando il sistema proporzionale, dato che altre democrazie occidentali avrebbero assunto un funzionamento maggioritario pur adottando sistemi elettorali proporzionali. Piuttosto, furono gli ampi poteri discrezionali lasciati al Presidente della Repubblica a caratterizzare la forma di governo italiana rispetto a quella degli altri grandi Paesi europei. Si è detto che, presumibilmente, gli attori politici dell'epoca ritenevano che la discrezionalità presidenziale fosse solo un mezzo attraverso cui lasciare piena libertà ai partiti nella risoluzione delle crisi di governo. Tuttavia, tale intendimento aveva come presupposto necessario l'esistenza di un arco politico ben strutturato e schieramenti elettorali chiari. In assenza di questo, la figura presidenziale avrebbe potuto assumere un peso ben più rilevante nell'assetto istituzionale repubblicano.

Piena libertà per le forze politiche derivava anche dal complesso dispositivo della "Costituzione economica". Non vi era né una chiara finalità antinflattiva né una limitazione al ricorso all'indebitamento pubblico che avrebbero certamente condizionato le strategie degli attori politici almeno quanto i meccanismi razionalizzanti del parlamentarismo. L'unica condizione imposta fu, come visto, il raggiungimento di un equilibrio di piena occupazione, ma quello che è stato definito il "principio lavorista" della nostra Costituzione non era che un'enunciazione generica e lo stesso concetto di piena occupazione si sarebbe evoluto in seguito. Alla genericità delle disposizioni costituzionali in materia economica si opponeva un sistema monetario di cambi quasi fissi, il quale, tuttavia, non costituiva un vincolo esterno alla politica fiscale dei paesi aderenti, ma, anzi, un incoraggiamento ad assumere politiche di promozione della piena occupazione e di crescita del prodotto interno lordo. Anche su questo versante, dunque, non provenivano restrizioni alle concrete strategie degli attori politici italiani. Tant'è che fino a quando

il sistema monetario internazionale resse, il sistema politico italiano assunse diverse – opposte, se vogliamo – modalità di funzionamento. Solo quando a Bretton Woods si sostituirà il periodo della stagflazione e, dopo ancora, un sistema di cambi fissi di ambito regionale – accompagnato, tuttavia, dalla liberalizzazione dei movimenti di capitali – emergeranno situazioni in grado di condizionare l'arco partitico repubblicano, stimolando le forze politiche a cercare nuove dinamiche funzionali e a tentare di riformare il sistema istituzionale adottato con la Costituzione, nella convinzione che portasse i segni del tempo.

## Capitolo II

### Bretton Woods e il gold exchange standard

#### 1. Timide speranze di una democrazia governante

##### 1.1. La stretta monetaria del 1947 e le elezioni del 18 aprile

Le vicende relative alla prima legislatura repubblicana sono emblematiche sia per comprendere il mutato contesto internazionale descritto nel precedente capitolo che per individuare alcune delle cause fondamentali di uno sviluppo così anomalo del sistema politico italiano. È noto che, al termine di una durissima campagna elettorale, giocata sulla contrapposizione fra la Dc e il Fronte Popolare – la lista che riuniva Pci e Psi –, le elezioni premiarono nettamente la prima<sup>1</sup>. Per la Dc fu un successo senza precedenti, anche alla luce della netta sconfitta che aveva subito alle elezioni amministrative del novembre 1946 e alle elezioni regionali siciliane dell'aprile successivo<sup>2</sup>. Per comprenderne i motivi è necessario fare un passo indietro fino all'estromissione delle sinistre dagli esecutivi di unità nazionale e alle misure di deflazione monetaria adottate da Einaudi nell'estate del 1947. Le politiche economiche e monetarie adottate in quel breve periodo di tempo ebbero un'influenza fondamentale nei successivi sviluppi del sistema politico ed economico. Si è accennato al fatto che i primi governi di unità nazionale si trovarono a fronteggiare un'inflazione galoppante. La fine del conflitto lasciava, infatti, dietro di sé un'enorme massa monetaria, di cui il regime fascista aveva fatto ricorso per finanziare le spese militari, cui si aggiunsero le *allied military notes* utilizzate per pagare gli stipendi ai militari alleati perché acquistassero beni e servizi nei territori da questi occupati<sup>3</sup>. Il blocco del commercio fra Nord e Sud della penisola, tagliata in due durante gli anni dell'occupazione alleata e

---

<sup>1</sup> Per l'analisi dei risultati si rimanda a Feltrin P., *Introduzione – La nascita della Repubblica: 1946-1948*, cit., pp. 21-29. La Dc ottenne, forte dell'appoggio del Vaticano e, soprattutto, della promessa americana di un vasto programma di aiuti economici – condizionato, ovviamente, ad una precisa scelta di campo degli elettori italiani – riuscì ad ottenere oltre il 48% dei voti, sia alla Camera che al Senato. Le sinistre ottennero solamente il 31% dei voti, facendo un notevole passo indietro rispetto alle elezioni dell'Assemblea costituente, non essendo riuscite a contrapporre nulla di concreto al vasto programma di aiuti americani di cui si faceva promotrice la Dc. Altro elemento rilevante dei risultati elettorali fu, all'interno delle liste del Fronte Popolare, la maggiore presenza di parlamentari comunisti eletti rispetto alla componente socialista, verosimilmente penalizzata dalla scissione dell'anno precedente. Tant'è che l'unica ulteriore lista ad ottenere risultati rilevanti fu il Psli di Saragat.

<sup>2</sup> Si veda Ballini P.L., *La rifondazione della democrazia nei Comuni: la legge elettorale amministrativa e le elezioni comunali del 1946*, in Id. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 412-425. Relativamente alle elezioni regionali siciliane si rimanda anche a Gambino A., *Storia del dopoguerra*, cit., pp. 360-364.

<sup>3</sup> Si veda Baffi P., *Il problema monetario italiano sullo scorcio del 1944*, in Id., *Studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 133-176.

nazifascista, scatenarono il potenziale inflazionistico di questa enorme massa monetaria<sup>4</sup>. I partiti erano divisi sulle misure attraverso cui fronteggiare l'inflazione. Le sinistre avrebbero voluto attuare il cambio della moneta e istituire un'imposta patrimoniale straordinaria, al fine sia di rastrellare parte della liquidità in eccesso che di reperire fondi da destinare alla ricostruzione del Paese<sup>5</sup>. I liberali – in particolare Einaudi, il Governatore della Banca d'Italia – puntavano, invece, a smantellare il sistema dirigistico dell'economia costruito dal regime fascista e il rigido controllo dei prezzi dei beni di prima necessità e dei cambi imposto durante gli anni del conflitto.

Come venne poi evidenziato<sup>6</sup>, nei primi governi di unità nazionale il ministero del bilancio veniva affidato a esponenti delle sinistre, mentre al tesoro venivano sistematicamente collocati liberali legati a Einaudi. La coesistenza di visioni così diverse all'interno dei governi di unità nazionale fece sì che le sinistre non riuscirono ad ottenere il cambio della moneta<sup>7</sup>, mentre venivano progressivamente smantellati i controlli sui prezzi, specialmente del pane, che Einaudi riteneva costituissero il peso principale sul bilancio statale. I liberali erano, infatti, convinti che le maggiori responsabilità dell'inflazione fossero addebitabili ad un eccesso di spesa pubblica, trascurando le responsabilità del sistema bancario nella crescita dei prezzi. L'eliminazione dei prezzi politici, peraltro, non fece altro che accelerare l'inflazione. Lo stesso processo di liberalizzazione avvenne per i cambi con le altre valute<sup>8</sup>. La scissione di Palazzo Barberini costituì l'occasione per estromettere definitivamente le sinistre dall'esecutivo, operazione che, tuttavia, riuscì a De Gasperi solo nel maggio del 1947. A quel punto Einaudi divenne Vicepresidente del Consiglio e ministro del bilancio – carica appositamente creata –, mentre Del Vecchio divenne ministro del tesoro. Una volta assunte le leve della politica economica e monetaria, Einaudi e Menichella – che lo sostituiva temporaneamente nella carica di Governatore della Banca d'Italia – fecero ricorso a misure restrittive del credito, che era divenuto la principale causa dell'aumento dei prezzi. Come si è visto, il d.lgs.C.p.S. 17 luglio 1947, n. 691, istituì un Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, presieduto dal ministro del tesoro, che

---

<sup>4</sup> Nel 1943 il tasso di inflazione sui beni di consumo quadruplicò e raddoppiò l'anno successivo. Dopo una breve tregua al termine della guerra il movimento ascendente dei prezzi ricominciò a crescere vertiginosamente. Nel 1947 il tasso di inflazione si attestò al 62 per cento. In tale arco di tempo, in sostanza, i prezzi sui beni di consumo erano più che decuplicati. L'elaborazione proviene da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, reperibile in [www.istat.it/it/archivio/58039](http://www.istat.it/it/archivio/58039).

<sup>5</sup> Sugli obiettivi redistributivi e deflazionanti che avrebbero dovuto avere sia il cambio della moneta che l'imposta patrimoniale nel disegno delle sinistre si veda Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 28-29.

<sup>6</sup> Baffi P., *Memoria sull'azione di Einaudi 1945-1948*, in Id., *Studi sulla moneta*, cit., pp. 177.

<sup>7</sup> Su tale vicenda si veda Gambino A., *Storia del dopoguerra*, cit., pp. 129-137. Alcune delle motivazioni plausibili per l'abbandono dell'operazione sono descritte da Baffi P., *L'evoluzione monetaria in Italia*, cit., pp. 255-258.

<sup>8</sup> Sull'intricato sistema che precedette la completa liberalizzazione dei proventi delle esportazioni si rimanda a Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 33-34.

avrebbe dovuto prendere le decisioni fondamentali in materia di regolazione del credito<sup>9</sup>. Il Ccir si riunì per la prima volta il 4 agosto successivo, deliberando l'istituzione di una riserva obbligatoria minima<sup>10</sup>. Contemporaneamente, venne aumentato il tasso ufficiale di sconto, dal 4 al 5,5 per cento<sup>11</sup> e si procedette ad una drastica svalutazione ufficiale della lira rispetto al dollaro<sup>12</sup>.

Non è questa la sede per discutere dell'efficacia e della bontà delle scelte adottate nell'estate del 1947, né sarebbe rilevante per l'analisi in questione<sup>13</sup>. È certo che l'espansione del credito bancario fu considerata a lungo come un fenomeno da subire per il Governatore della Banca d'Italia<sup>14</sup>, il quale, una volta entrato a far parte del Governo fece ricorso agli strumenti di rigido controllo del credito previsti dalla legge bancaria che, fino ad allora, si era rifiutato di utilizzare, in adesione alla propria fede liberale<sup>15</sup>. Ciò che è certo è che la "cura Einaudi" – una combinazione fra deflazione interna e svalutazione esterna – provocò un effetto depressivo sull'economia: la drastica riduzione degli investimenti, dovuta alle restrizioni del credito, portò alla stagnazione della produzione industriale e all'aumento della disoccupazione. Al contempo, tuttavia, la manovra, oltre ad arrestare l'inflazione<sup>16</sup>, provocò un netto miglioramento della bilancia commerciale italiana: le importazioni rimasero stazionarie negli anni successivi, mentre le esportazioni crebbero a ritmi vertiginosi. In questo modo il Paese poté ricostituire le proprie riserve valutarie che nell'estate del 1947 erano quasi esaurite<sup>17</sup>. La "cura Einaudi" non fu

<sup>9</sup> Art. 1, primo comma, d.lgs.C.p.S. 17 luglio 1947, n. 691, pubblicato in G.U. 2 agosto 1947, n. 175.

<sup>10</sup> Con la fissazione di una riserva obbligatoria le banche commerciali vennero obbligate a detenere presso la Banca d'Italia una parte dei propri depositi – in questo caso un quarto del totale – impedendo loro di impiegarle verso i privati. In tale contingenza, dunque, il provvedimento ebbe la finalità di contenere l'attività creditizia, ormai la principale causa dell'inflazione.

<sup>11</sup> Annunciata dal d.m. 5 settembre 1947, pubblicato in G.U. 6 settembre 1947, n. 204.

<sup>12</sup> L'art. 1, primo comma, d.lgs.C.p.S. 1° agosto 1947, n. 693, pubblicato in G.U. 2 agosto 1947, n. 175, fissò il cambio in 350 lire per un dollaro. Alla fine dell'anno, tuttavia, il cambio era sceso a 603 lire per un dollaro per cui vi era stata una svalutazione pari al 72,29 per cento nel giro di pochi mesi, come si evince da *tassidicambio.bancaditalia.it*.

<sup>13</sup> Alla manovra da un giudizio complessivamente positivo Baffi P., *Memoria sull'azione di Einaudi 1945-1948*, cit., pp. 187-190. Viene, invece, decisamente stigmatizzata da De Cecco M., *Sulla politica di stabilizzazione del 1947*, in Id., *Saggi di politica monetaria*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 131-141; e Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 41-43.

<sup>14</sup> Baffi P., *Memoria sull'azione di Einaudi 1945-1948*, cit., p. 186.

<sup>15</sup> Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 43.

<sup>16</sup> Durante il 1948 l'indice dei prezzi dei beni di consumo aumentò solamente del 6 per cento, mentre l'anno successivo dell'1,5 per cento. Il 1950 fu addirittura un periodo di deflazione, nel quale l'indice dei prezzi dei beni di consumo scese di circa l'1,3 per cento. L'elaborazione proviene sempre da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*.

<sup>17</sup> Come attestato da De Cecco M., *Sulla politica di stabilizzazione del 1947*, cit., pp. 134-137. Secondo i dati forniti da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, disponibile in *www.bancaditalia.it/publicazioni/bilancia-pagamenti/*, fra il 1947 e il 1950 la bilancia commerciale passò da un deficit pari a 60 milioni di euro – a prezzi del 2022 –, pari all'1,65 per cento del reddito nazionale dell'epoca, ad un surplus di 59 milioni, pari all'1,14 per cento. Nello stesso periodo di tempo, le riserve in valuta estera della Banca d'Italia passarono, invece, da 16 a 100 milioni di euro. Anche l'oro da questa detenuto passò da un valore pari a 8 milioni di euro ad uno pari a 115 milioni di euro.

nient'altro che l'applicazione delle solite ricette liberali, consistenti nello scaricare sui lavoratori dipendenti il costo della deflazione. D'altro canto, un Paese come l'Italia, privo di materie prime e fonti di energia, necessitava di un equilibrio della bilancia commerciale per sostenere il proprio sviluppo industriale<sup>18</sup>. In sintesi, la cura liberale, che aveva comunque sempre trovato una sponda della Dc degasperiana, aveva l'obiettivo di plasmare l'economia italiana orientandola alla domanda estera, cioè alle esportazioni.

Soprattutto, la "linea Einaudi" consentì alla Dc di guadagnarsi l'appoggio non solo della grande industria esportatrice, ma, soprattutto dei ceti medi, presentandosi all'appuntamento del 18 aprile come il partito sia dell'ordine pubblico che dell'ordine monetario. La stabilizzazione della lira, dopo diversi anni di inflazione fuori controllo, non poteva, infatti, che essere accolta favorevolmente dai piccoli risparmiatori italiani. Inoltre, l'ondata di licenziamenti e la depressione economica che seguirono alla stretta monetaria ebbero come effetto l'indebolimento delle sinistre e l'azzeramento di qualsiasi rivendicazione sindacale. Gli scioperi e le manifestazioni di piazza vennero gestite con estremo rigore dalla forza pubblica, facendo sì che la Dc si presentasse come l'unico vero argine alle ambizioni rivoluzionarie dei social-comunisti<sup>19</sup>. La stretta del 1947 fu l'ennesima dimostrazione dell'uso politico della moneta: da una parte, operò come contenimento delle sinistre e del sindacato e, dall'altra, drenò voti alla destra monarchica e qualunquista in favore della Dc. La promessa di un grande piano statunitense di aiuti economici, infine, fece da volano alla campagna elettorale democristiana, consentendole di non apparire esclusivamente come il partito del padronato<sup>20</sup>. I risultati del 18 aprile 1948 furono la dimostrazione dell'efficacia della strategia degasperiana: non solo il Fronte Popolare perse quasi ottocentomila voti, ma anche i monarchici vennero nettamente ridimensionati. La stessa sorte toccò ad una nuova lista di ispirazione neofascista, il Msi, mentre i qualunquisti erano già stati "normalizzati" dal fatto di essere confluiti nelle fila dei liberali.

## 1.2. Il proseguimento della "linea Einaudi"

Convenzionalmente, si ritiene che la prima legislatura sia stata quanto di più simile ad una democrazia governante di stampo inglese<sup>21</sup> per diversi motivi. Innanzitutto, gli elettori poterono scegliere fra due aree politiche ben distinte alle urne, caratterizzate da visioni ideologiche

<sup>18</sup> Come rileva De Cecco M., *Sulla politica di stabilizzazione del 1947*, cit., pp. 111-112, all'epoca l'industria esportatrice italiana si trovava in condizioni decisamente migliori rispetto ai propri concorrenti europei, specialmente tedeschi, i cui impianti erano stati in gran parte distrutti durante il conflitto mondiale.

<sup>19</sup> A suggerirlo è Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 43.

<sup>20</sup> Sulla campagna elettorale si veda Feltrin P., *Introduzione – La nascita della Repubblica: 1946-1948*, cit., pp. 18-21.

<sup>21</sup> Fra tutti, a sostenerlo è Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 657.

e alleanze internazionali opposte. Si trattò di un vero e proprio confronto bipolare, dunque. In secondo luogo, il partito politico vincente raggiunse la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e, grazie all'alleanza con i partiti minori di centro, anche al Senato. In terzo luogo, data la contesa elettorale di stampo bipolare e dato che il leader di uno dei poli era chiaramente identificato, gli elettori conferirono un mandato esplicito a De Gasperi a ricoprire il ruolo di capo dell'esecutivo. Il nuovo Presidente della Repubblica Einaudi, dunque, non poteva che prendere atto dell'assetto politico esistente. Tant'è che, una volta respinte le dimissioni di rito del Capo del Governo, il Capo dello Stato non avviò neppure le consultazioni e rinviò alle Camere l'esecutivo perché verificasse la sussistenza del rapporto fiduciario<sup>22</sup>. Prima della conferma del rapporto fiduciario, peraltro, De Gasperi procedette ad un rimpasto al fine di sostituire i vertici di alcuni ministeri, fra cui il ministero del bilancio, cui venne posto il democristiano Pella, liberale e profondamente legato a Einaudi. Ci si aspettava, in sintesi, un parlamentarismo di stampo inglese con un Governo capace, attraverso la propria maggioranza parlamentare, di imporre al Parlamento il proprio indirizzo politico. La peculiarità della prima legislatura fu, in effetti, la capacità del Governo di orientare il Parlamento all'approvazione dei disegni di legge esprimenti l'indirizzo politico prescelto<sup>23</sup>. Tant'è che diversi giuristi lamentarono, al termine del primo quinquennio repubblicano, la posizione di subordinazione al Governo delle Camere, le quali, nel disegno costituzionale, avrebbero dovuto avere ben altro peso<sup>24</sup>.

Tuttavia, fra il 1948 e il 1953 comparvero alcuni dei fenomeni e meccanismi che avrebbero portato, nelle legislature successive, a conformare il sistema politico italiano nel senso di un multipartitismo esasperato<sup>25</sup>. In primis, nonostante la Dc avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in entrambi i rami del Parlamento<sup>26</sup>, per effetto della III Disposizione transitoria della Costituzione, del primo Senato della Repubblica avrebbero fatto parte di diritto grandi personalità che si erano distinte nell'opposizione al regime fascista oppure avevano ricoperto cariche elettive in epoca statutaria. Gran parte dei 107 senatori di diritto nominati da

<sup>22</sup> Sulla formazione del V Governo De Gasperi e il dibattito in Parlamento in occasione della fiducia si rimanda a Gigliotti A., *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. I, pp. 46-52.

<sup>23</sup> Lo evidenzia Rotelli E., *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, pp. 95-102.

<sup>24</sup> Ci si riferisce, in particolare, a Ballardore Pallieri G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro Padano*, 1954, pp. 39-47. Il saggio è celebre perché fortemente critico nei confronti dell'esecutivo De Gasperi e delle forze di maggioranza, ree di aver rinviato o del tutto impedito l'attuazione degli istituti contro-maggioritari previsti dalla Costituzione, in special modo la Corte costituzionale, nel timore che potessero ostacolare l'azione di Governo.

<sup>25</sup> Che la prima legislatura presentasse già alcuni dei caratteri del multipartitismo esasperato è sostenuto da Milazzo P., *L'assetto del governo*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni. Atti del Convegno Roma, 17-18 ottobre 2002*, Vol. II, Roma, Carocci, 2004, pp. 68-80.

<sup>26</sup> Ben 305 seggi su 574 alla Camera, il 53,1% del totale, e 130 seggi su 237 al Senato, il 54,9% del totale. Si veda sempre Feltrin P., *Introduzione – La nascita della Repubblica: 1946-1948*, cit., pp. 24-25.

De Nicola<sup>27</sup> erano di area socialista e liberale, sicché i democristiani erano ben lontani dall'averne la maggioranza assoluta anche nella seconda Camera. Ciò obbligò la Dc a proseguire nell'esperienza centrista<sup>28</sup>. Dell'intenzione di confermare l'allargamento dell'area di governo ai partiti laici minori si ebbe testimonianza già durante le trattative dell'elezione del Presidente della Repubblica, iniziata il 10 maggio 1948<sup>29</sup>. Il candidato proposto da De Gasperi, infatti, era in origine Carlo Sforza, il quale, tuttavia, non era una figura gradita alla sinistra del partito, per cui De Gasperi ripiegò su Einaudi, il quale venne eletto Presidente della Repubblica al quarto scrutinio grazie alla convergenza dei voti di tutte le forze moderate<sup>30</sup>. Dunque, la Dc espresse sì il Presidente del Consiglio e buona parte dei ministri di peso, ma dovette, ovviamente, fare spazio nella compagine governativa ad esponenti dei partiti della maggioranza parlamentare<sup>31</sup>. In secondo luogo, le vicende relative all'elezione del Presidente della Repubblica resero evidente che vi era un'opposizione interna alla *leadership* degasperiana<sup>32</sup>. Una coalizione di governo fra forze accomunate esclusivamente dalla condivisione di valori di fondo e un'opposizione interna di sinistra contribuirono al lento logoramento dell'esperienza centrista.

Al lento logoramento contribuirono, soprattutto, le scelte di politica economica fatte dal V Governo De Gasperi. Si può affermare che la prima legislatura fu un ponte fra il vecchio mondo liberale e il nuovo mondo keynesiano. La politica economica del centrismo non subì, infatti, cambiamenti di rilievo, nonostante le promesse di riforme sociali fatte dalla Dc durante la campagna elettorale. Ne fu un esempio il già visto d.lgs. 7 maggio 1948, n. 544, che sottopose a rigida disciplina legislativa le anticipazioni ordinarie e straordinarie della Banca d'Italia al tesoro, al fine di condizionare la crescita della spesa pubblica. Proseguì anche la politica di accumulo di riserve valutarie straniere<sup>33</sup>, finanziata dagli aiuti dell'*European Recovery Program* americano nel frattempo istituito. Il programma consentiva agli aderenti di ricevere importazioni

<sup>27</sup> In forza della I Disposizione transitoria della Costituzione De Nicola da Capo provvisorio dello Stato era divenuto il primo Presidente della Repubblica il 1° gennaio 1948.

<sup>28</sup> Come spiega Galli G., *Il difficile governo. Un'analisi del sistema partitico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 86-91, la formula centrista aveva lo scopo di escludere dall'area di governo le ali estreme dell'arco politico che rifiutavano o i valori fondanti dell'ordinamento repubblicano o la collocazione internazionale del Paese. Pertanto, era politicamente opportuno coinvolgere nell'esecutivo tutti i partiti che, invece, accettavano sia la forma di stato repubblicana che l'orientamento atlantista, anche quando ciò non fosse stato strettamente necessario per la creazione di una maggioranza parlamentare.

<sup>29</sup> Un'illustrazione esaustiva delle vicende che portarono all'elezione di Einaudi a Capo dello Stato si trova in Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, in Cassese S., Galasso G., Melloni A. (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. II, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 654-656; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l'elezione dei Presidenti*, ivi, pp. 694-697.

<sup>30</sup> Atti Parlamento in seduta comune, I legislatura, Seduta n. II, 11 maggio 1948, p. 16.

<sup>31</sup> In particolare, furono nominati vicepresidenti del Consiglio il liberale Porzio e il socialdemocratico Saragat.

<sup>32</sup> Sullo sviluppo delle correnti all'interno della Dc durante la prima legislatura si veda Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 95-117.

<sup>33</sup> Nel 1951 le riserve valutarie della Banca d'Italia raggiunsero i 145 milioni di euro, mentre l'oro da questa detenuto rimase stabile a 115 milioni di euro, sempre secondo *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

gratuite di beni dagli Stati Uniti: la rivendita di tali beni nel mercato interno doveva servire ad accumulare risorse per finanziare investimenti pubblici. Nel primo anno di attività del piano, il V Governo De Gasperi privilegiò l'importazione di beni alimentari e fonti di energia, mentre i fondi raccolti dalla loro vendita sul mercato interno servirono a finanziare prevalentemente spese sociali, al fine di attenuare le tensioni derivanti dalla disoccupazione, e al risanamento del bilancio pubblico<sup>34</sup>, dato che il debito pubblico era cresciuto proprio a causa della depressione iniziata nella seconda metà del 1947<sup>35</sup>. La rinnovata politica di austerità andava sempre di pari passo con la finalità di contenimento del Pci – anche nel tentativo di rompere l'alleanza con i socialisti<sup>36</sup> – e del movimento sindacale, il quale subì, nel luglio del 1948, la scissione della componente cattolica che andrà a formare la Cisl, seguita un anno dopo dalla componente socialdemocratica, che fonderà la Uil. Una politica economica orientata alle esportazioni aveva, oltretutto, il fine di favorire l'inserimento dell'Italia nel nascente mercato europeo e mondiale dopo due decenni di protezionismo. Furono questi gli anni in cui l'Italia aderì al Gatt<sup>37</sup>, all'Unione europea dei pagamenti<sup>38</sup> e, infine, alla Ceca<sup>39</sup>. All'inserimento nel mercato europeo, andava di pari passo l'adesione al blocco occidentale a guida statunitense: nell'aprile del 1949 l'Italia aderì alla Nato<sup>40</sup>, chiarendo definitivamente la propria collocazione nel sistema di alleanze internazionali che stava formandosi.

La mancanza di un piano di investimenti pubblici che sostenesse la domanda interna e la politica economica orientata alle esportazioni ebbero, tuttavia, delle ripercussioni sia di origine interna che internazionale sulla compagine governativa. Per quanto riguarda la situazione internazionale, il nuovo Presidente statunitense Truman era determinato a rinforzare la contrapposizione con i sovietici. In tale ottica, la scelta di deprimere la domanda interna non era più funzionale a costituire un'alternativa al modello comunista e ciò venne messo nero su bianco

<sup>34</sup> Si sofferma sugli iniziali impieghi dell'Erp Gualtieri R., *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, Vol. I, cit., pp. 94-98.

<sup>35</sup> Il debito pubblico in rapporto al reddito nazionale passò dal 25 per cento alla fine del 1947 al 32 per cento al termine del 1949, come attestato dall'*Appendice statistica* all'opera di Felice E., *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2018, disponibile in *mulino.it*, p. 36. Il movimento ascendente del debito fu dovuto soprattutto alle difficoltà dello Stato nella riscossione delle entrate tributarie e all'arresto dell'inflazione galoppante. La crescita dell'indebitamento pubblico è riconosciuta dallo stesso Baffi P., *L'evoluzione monetaria in Italia*, cit., p. 276.

<sup>36</sup> Le divisioni interne al campo socialista in merito all'alleanza con il Pci caratterizzeranno tutta la storia del partito. Relativamente alla prima legislatura si veda Amato P., *Gli anni del frontismo 1948-1956*, in Sabbatucci G. (diretto da), *Storia del socialismo italiano*, cit., Vol. V, pp. 257-321.

<sup>37</sup> Art. 1, l. 5 aprile 1950, n. 295, pubblicata in G.U. 9 giugno 1950, n. 130, S.O. Sull'accordo si veda Anzilotti E., *Gatt*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 546-557.

<sup>38</sup> Schiavone G., *Unione europea dei pagamenti*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 747-748.

<sup>39</sup> Art. 1, l. 25 giugno 1952, n. 766, pubblicata in G.U. 12 luglio 1952, n. 160, S.O. Si rimanda a Monaco R., *Comunità europea dei carbone e dell'acciaio*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. VIII, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 337-347.

<sup>40</sup> Art. 1, l. 1° agosto 1949, n. 465, pubblicata in G.U. 4 agosto 1949, n. 177. Si rimanda a Durante F., *Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 211-228

nel *Country Study* che l'Eca – l'agenzia governativa statunitense che amministrava i fondi dell'Erp – pubblicò nel 1949 sulla situazione economica italiana, nel quale veniva stigmatizzata la politica deflazionistica adottata fino a quel momento e si invitava il Governo italiano a adottare un vasto programma di investimenti pubblici<sup>41</sup>. Nel dicembre dello stesso anno gli emissari dell'Eca minacciarono anche una riduzione degli aiuti in assenza di un netto cambiamento della politica economica del V Governo De Gasperi<sup>42</sup>. Sul piano interno, invece, la strategia di contenimento del Pci e della Cgil non si dimostrava più così efficace<sup>43</sup>, sebbene il Psi avesse subito una nuova scissione nel maggio del 1949 da parte di chi era contrario al rinnovo dell'alleanza con i comunisti. Inoltre, l'austerità fiscale cominciava ad essere mal digerita dai dossettiani, l'ala sinistra della stessa Dc, che lo manifestarono durante il congresso del partito nel giugno del 1949. Lo stesso valeva per i socialdemocratici, al cui interno cresceva la fronda dei contrari a proseguire l'esperienza di governo, tanto che i ministri del partito si dimisero in blocco nel maggio del 1949. Fallito il tentativo di procedere ad un rimpasto, De Gasperi ottenne da Einaudi l'incarico di formare un nuovo esecutivo al termine delle prime consultazioni repubblicane. Lo statista democristiano riuscì nell'impresa al prezzo dell'abbandono dei liberali<sup>44</sup>.

Questa prima crisi fu l'avvisaglia che la forma di governo italiana non stava imboccando il cammino verso una democrazia governante. Se fino a quel momento era sembrato il contrario il merito andava ascritto al leader democristiano e a quella sorta di “mandato personale” da lui conquistato alle elezioni del 18 aprile<sup>45</sup>. Si trattò, in secondo luogo, di una crisi extraparlamentare, che mise in evidenza l'insufficienza dei meccanismi costituzionali di risoluzione delle crisi, le quale sarebbero state da quel momento in poi dominati dagli accordi fra i partiti<sup>46</sup>. De Gasperi cominciò, dunque, a sperimentare quella defatigante mediazione politica fra i partiti della maggioranza che sarebbe spettata a tutti i successivi Capi di Governo, complice anche il disinteresse iniziale all'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione. Al fine di disciplinare i rapporti

---

<sup>41</sup> Il *Country Study* si trova in *Documenti sul Piano Marshall nel primo anno di attuazione (3 aprile 1948-31 marzo 1949)*, Milano, Istituto editoriale italiano, 1949, pp. 160-241.

<sup>42</sup> Gualtieri R., *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., p. 99 e p. 103.

<sup>43</sup> Il Pci reagì alla strategia di contenimento del Governo e del padronato attraverso il rafforzamento dell'organizzazione partitica e sindacale su tutto il territorio nazionale, divenendo il partito italiano con il maggior numero di iscritti. Si veda Mammarella G., *Il Partito Comunista Italiano 1945-1975. Dalla Liberazione al Compromesso storico*, Firenze, Vallecchi, 1976, pp. 71-117.

<sup>44</sup> Si veda Arcuri A., *De Gasperi VI: la formazione del primo governo secondo il procedimento costituzionale*, in Caravita B., Fabrizio F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. I, pp. 56-64.

<sup>45</sup> A individuare nel prestigio del Capo del Governo l'unico elemento stabilizzante della legislatura fu per primo Maranini G., *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983, p. 482.

<sup>46</sup> Tant'è che non venne mai chiarito quali fossero le condizioni politiche per procedere ad un semplice rimpasto e quali dovessero portare alle dimissioni del Presidente del Consiglio, come evidenzia Milazzo P., *L'assetto del governo*, cit., p. 74.

fra gli organi governativi venne, infatti, rispolverato il decreto Zanardelli<sup>47</sup>, sulle competenze del Consiglio dei ministri<sup>48</sup>. Le responsabilità della prima crisi extra-parlamentare repubblicana erano riconducibili soprattutto alla scelta di continuare a adottare una politica economica di chiaro impianto liberista, trascurando gli interessi sia della minoranza dossettiana del partito che degli alleati di governo socialdemocratici. A riprova di ciò, grazie alla spinta statunitense e una volta esclusi dal Governo i liberali, iniziò una fase di riformismo “dossettiano”<sup>49</sup>. Già nella seconda metà del 1949 il Governo aveva proceduto ad una revisione del piano di aiuti *Erp*, privilegiando l’importazione di macchinari industriali e utilizzando i fondi derivanti dalla loro vendita per aumentare gli investimenti pubblici. Inoltre, a seguito di una generale svalutazione delle valute europee rispetto al dollaro, decisa nel settembre del 1949, il Governo italiano lasciò che la lira si rivalutasse rispetto alle stesse<sup>50</sup>. Era un altro segno della volontà di non affidarsi più esclusivamente alle esportazioni per perseguire lo sviluppo industriale: una lira rivalutata, infatti, rendeva meno competitivi i beni e servizi prodotti in Italia. A ciò seguì, nel 1950, sia l’approvazione della riforma agraria<sup>51</sup> che l’istituzione della Cassa per il Mezzogiorno<sup>52</sup>. L’anno successivo fu il turno della riforma tributaria<sup>53</sup>, mentre sul finire della legislatura venne istituito l’Eni<sup>54</sup>. La spesa pubblica aumentò, dunque, sensibilmente negli ultimi tre anni della prima legislatura<sup>55</sup>.

### 1.3. Il tentativo istituzionale di consolidare il centro

Le prime misure orientate a sostenere la domanda interna furono, tuttavia, tardive<sup>56</sup> e le risorse dell’*Erp* continuarono ad essere sottoutilizzate<sup>57</sup>. Del resto, Pella era rimasto ministro del tesoro così come Vanoni aveva conservato la poltrona di ministro delle finanze. A venire in soccorso dell’economia italiana fu principalmente l’inizio del conflitto coreano nell’estate del

<sup>47</sup> Si tratta del r.d. 14 novembre 1901, n. 466, pubblicato in G.U. 15 novembre 1901, n. 271.

<sup>48</sup> Riprendendo le parole di Paladin L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., p. 82, “Il risultato fu quello di esaltare il principio della collegialità governativa, indebolendo sul piano giuridico il Presidente del Consiglio”.

<sup>49</sup> Così Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 119-142.

<sup>50</sup> Gualtieri R., *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., pp. 100-102. Il tasso di cambio si assestò così a 625 lire per un dollaro e tale rimarrà per i successivi due decenni.

<sup>51</sup> Si tratta della l. 21 ottobre 1950, n. 841, pubblicata in G.U. 28 ottobre 1950, n. 249.

<sup>52</sup> È la l. 10 agosto 1950, n. 646, pubblicata in G.U. 1° settembre 1950, n. 200.

<sup>53</sup> La riforma, che introdusse la dichiarazione dei redditi, fu fortemente dal ministro delle finanze Vanoni (l. 11 gennaio 1951, n. 25, pubblicata in G.U. 31 gennaio 1951, n. 25).

<sup>54</sup> Si tratta della l. 10 febbraio 1953, n. 136, pubblicata in G.U. 27 marzo 1953, n. 72.

<sup>55</sup> Secondo i dati forniti dall’*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., p. 37, l’ammontare della spesa pubblica passò fra il 1950 e il 1953 dal 15 per cento in rapporto al reddito nazionale al 26,7 per cento.

<sup>56</sup> Sull’insuccesso, in particolare, della riforma agraria si veda, in particolare, Ginsborg P., *Storia d’Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 160-187. Si veda anche Paladin L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., pp. 101-106.

<sup>57</sup> Almeno secondo De Cecco M., *Sulla politica di stabilizzazione del 1947*, cit., pp. 138-139.

1950 che mise nuovamente il volano alle esportazioni italiane, trainate dalla crescita della domanda americana oltreché dalla rinascita dell'economia tedesca<sup>58</sup>. Pertanto, le pressioni della sinistra democristiana aumentarono, così come l'insofferenza dei socialdemocratici. Questi ultimi uscirono nuovamente dall'esecutivo nell'aprile del 1951 promettendo proprio un'opposizione costruttiva al Governo e obbligando De Gasperi ad un rimpasto. Nel mese successivo le elezioni comunali e provinciali, cui si sommarono le regionali siciliane, certificarono un arretramento della Dc e una crescita sia delle sinistre che delle destre<sup>59</sup>. Infine, De Gasperi dovette subire l'ammutinamento del Consiglio Nazionale della Dc, nel quale Dossetti e Gronchi resero manifesta la volontà di spingere più marcatamente nella direzione di un vasto piano di investimenti pubblici. A seguito di ciò Pella diede le dimissioni, provocando una nuova crisi di governo. Il centro cominciava a pagare l'adozione di un modello economico volto alla compressione dei salari interni per favorire le esportazioni. L'applicazione di tali ricette per un vasto arco di tempo dimostrò una certa ingenuità democristiana: non era più possibile scaricare esclusivamente sui lavoratori dipendenti i costi della deflazione. Le politiche di austerità ebbero il merito di frenare l'inflazione, rendendo possibile un enorme afflusso di voti alla Dc il 18 aprile 1948, ma sarebbe stato politicamente opportuno abbandonarle dopo quella data.

Nonostante la delicatezza del momento ancora una volta Einaudi affidò l'incarico a De Gasperi, data la mancanza di seri sfidanti all'egemonia dello statista trentino, tant'è che in ottobre Dossetti si ritirò a vita privata, prendendo atto dell'incapacità dell'opposizione di fornire un modello alternativo al centrismo degasperiano<sup>60</sup>. Il VII Governo De Gasperi – un esecutivo di coalizione con i repubblicani reso possibile dall'astensione di socialdemocratici e liberali durante il voto di fiducia – continuò nella direzione già intrapresa in precedenza, anche al fine di venire incontro alle richieste dei partner commerciali europei. Nella seconda metà del 1951 l'Italia aveva, infatti, assunto una posizione creditoria netta all'interno dell'Uep, segno di un consistente *surplus* della bilancia commerciale. Al fine di tornare ad una posizione di equilibrio, il ministro del commercio estero La Malfa procedette alla liberalizzazione quasi totale delle importazioni dai Paesi dell'Europa occidentale e alla riduzione delle tariffe doganali, al fine di evitare reazioni protezionistiche di questi ultimi<sup>61</sup>. Anche in questo caso una politica orientata

<sup>58</sup> Così Gualtieri R., *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., p. 105.

<sup>59</sup> In verità, se comparate alle precedenti elezioni comunali del 1946 e regionali del 1947, le tornate del 1951 furono vittoriose per la Dc, che riuscì a strappare numerosi comuni alle sinistre e a passare da 20 a 30 seggi nell'Assemblea regionale siciliana. Vennero accolte con preoccupazione alla luce dello straordinario successo del 18 aprile. Si veda Toldo A., *Dati riassuntivi delle elezioni amministrative (27 maggio, 3 giugno, 10 giugno 1951)*, in *aggiornamentisociali.it*.

<sup>60</sup> Si rimanda a Nardini M., *Il ruolo "notarile" di Einaudi nella formazione del VII Governo De Gasperi e le dinamiche sul "modello Westminster" della prima legislatura repubblicana: realtà o illusioni?*, in Caravita B., Fabrizio F., Lippolis V., Sallerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. I, pp. 78-81.

<sup>61</sup> Come spiega Gualtieri R., *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., pp. 107-110.

alle esportazioni aveva avuto il pregio di stimolare l'apertura dell'Italia al mercato europeo. Tuttavia, una volta che l'economia mondiale stava mostrando segni di ripresa, proseguire in quella direzione avrebbe significato aggrapparsi alla domanda estera, cioè alla domanda interna di altri Paesi. Nonostante ciò, sul piano interno il 1952 fu un anno di tensione per la Dc. La prima metà dell'anno fu caratterizzata da una ripresa delle agitazioni e degli scioperi e da un ulteriore arretramento del centro alle elezioni comunali di maggio<sup>62</sup>. Di fronte alla prospettiva di una crescita delle ali estreme che avrebbe reso ingovernabile il Paese, De Gasperi e lo stato maggiore democristiano reagirono tentando l'adozione di strumenti legislativi specifici che promuovessero le condizioni politiche per una migliore governabilità.

Alcuni disegni di legge caratterizzati da tale finalità erano già stati presentati. Il primo di questi fu il disegno di legge di attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, nell'ottica di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio rispetto ai ministri<sup>63</sup>. La legge non fu, tuttavia, approvata e, peraltro, non presentava sostanziali novità rispetto alle precedenti leggi statutarie<sup>64</sup>. È verosimile, anzi certo, che il disegno di legge non incontrasse gli entusiasmi degli alleati di governo, dato che, esprimendo la Dc il candidato alla carica di Presidente del Consiglio, avrebbe rafforzato ulteriormente il partito di maggioranza relativa. Proprio per questi motivi, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio sarebbe rimasto privo di disciplina legislativa fino al 1988, quando la posizione di preminenza della Dc rispetto alla compagine governativa era già venuta meno da tempo. Altro esempio di ricorso alla soluzione legislativa per rafforzare l'esecutivo fu la legge Scelba<sup>65</sup>. L'esecutivo decise di dare impulso all'approvazione di un disegno di legge – già presentato al Senato nel novembre del 1950<sup>66</sup> – per l'attuazione della XII Disposizione transitoria della Costituzione. Lo scopo sostanziale era fornire al ministro dell'Interno Scelba gli strumenti giuridici necessari a perseguire lo scioglimento del Msi. L'evidente intento era quello di recuperare, almeno in parte e specialmente nel Meridione, il voto di destra. Messo in discussione al Senato nel gennaio del 1952, il disegno di legge venne, tuttavia, approvato definitivamente solo nel giugno dello stesso anno, quando le elezioni amministrative si

---

<sup>62</sup> De Gasperi si trovò a dover gestire anche l'opposizione del Vaticano concretizzata nella cosiddetta "operazione Sturzo": la formazione di una lista democristiana aperta anche a monarchici e missini al fine di impedire l'elezione di un sindaco di sinistra nella Capitale. L'apertura a destra significava sconfessare la linea centrista di esclusione dei partiti antisistema, tant'è che provocò la reazione negativa del leader democristiano. Sconfessata l'operazione, a Roma la Dc riuscì ad eleggere il proprio sindaco, grazie alla coalizione con i partiti di centro. A Napoli e Bari, invece, vennero eletti sindaci di destra, confermando le difficoltà del centrismo, soprattutto nel meridione. Sulla cosiddetta "operazione Sturzo" si rimanda a Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 143-153. Sui risultati delle elezioni comunali si rimanda a Toldo A., *Dati riassuntivi delle elezioni amministrative del 25 maggio 1952*, in *aggiornamentisociali.it*.

<sup>63</sup> A.C., d.d.l. n. 2762 "Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri", presentato il 6 giugno 1952.

<sup>64</sup> Sul tema si rimanda a Milazzo P., *L'assetto del governo*, cit., pp. 75-77.

<sup>65</sup> È la l. 20 giugno 1952, n. 645, pubblicata in G.U. 23 giugno 1952, n. 143.

<sup>66</sup> A.S., d.d.l. n. 1396, "Norme per la repressione dell'attività fascista", presentato il 30 novembre 1950.

erano già svolte e i missini avevano guadagnato un'importante legittimazione elettorale. A quel punto lo scioglimento del Msi avrebbe verosimilmente provocato più danni che benefici per la stabilità del sistema politico italiano, lasciando privi di rappresentanza milioni di elettori con esiti non del tutto prevedibili. L'esistenza del Msi avrebbe dovuto, da quel momento, essere tollerata<sup>67</sup>.

Stretta, da un lato, dalle agitazioni sindacali e, dall'altro dalla crescita delle destre, alla Dc degasperiana, dunque, restava la carta della riforma elettorale, circoscritta alla Camera dovendo il Senato sciogliersi l'anno successivo. Già negli anni precedenti l'esecutivo era riuscito a introdurre nuove leggi elettorali per i Consigli comunali e provinciali<sup>68</sup>. In particolare, la riforma elettorale comunale aveva previsto, per i Comuni con popolazione superiore ai diecimila abitanti una formula proporzionale con la possibilità di coalizzarsi per le liste di partito<sup>69</sup>, consegnando alla lista o alla coalizione di liste che avessero raggiunto la maggioranza dei voti validi i due terzi dei seggi del Consiglio comunale<sup>70</sup>. Si trattava della soluzione ottimale per la Dc non essendo politicamente opportuno proporre un ritorno al collegio uninominale che avrebbe visto la netta contrarietà degli alleati di Governo. Lo stesso poteva dirsi per una riforma che temperasse il riparto proporzionale dei seggi tramite la previsione di una soglia di sbarramento su modello tedesco. Al contrario, la riproposizione a livello nazionale del meccanismo elettorale prescelto per i Comuni maggiori trovava il gradimento dei partiti minori alleati della Dc, i quali, grazie al premio di maggioranza, avrebbero potuto aumentare il proprio peso parlamentare. Ed era una soluzione che confermava il ruolo primario dei partiti nella selezione della classe dirigente<sup>71</sup>. La riforma aveva, in sintesi, lo scopo di consolidare una formula di governo che era in evidente crisi e di sottodimensionare, parallelamente, le forze antisistema, prendendo a modello la riforma elettorale francese del 1951<sup>72</sup>.

La proposta di legge<sup>73</sup>, dunque, trovò la ferma opposizione delle sinistre, che vi vedevano il tentativo di rompere il patto costituzionale firmato solo cinque anni prima<sup>74</sup>. A destare

<sup>67</sup> Si veda Galli G., *Il difficile governo*, cit., pp. 91-104.

<sup>68</sup> Illustra le riforme elettorali della prima legislatura D'Angelo A., *Le riforme elettorali politiche e amministrative*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., Vol. II, pp. 25-36.

<sup>69</sup> Art. 2, primo comma, l. 24 febbraio 1951, n. 84, pubblicata in G.U. 2 marzo 1951, n. 51.

<sup>70</sup> Art. 8, primo comma, l. 24 febbraio 1951, n. 84, pubblicata in G.U. 2 marzo 1951, n. 51.

<sup>71</sup> È la tesi di Scoppola P., *La repubblica dei partiti*, cit., pp. 263-274; e Sabbatucci G., *Rappresentanza e partiti*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., Vol. I, p. 228.

<sup>72</sup> Che la legge elettorale francese, volta a sottodimensionare la sinistra comunista e la destra gollista, avesse avuto un ruolo nelle scelte della Dc è sostenuto da Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 11-17.

<sup>73</sup> A.C., d.d.l. n. 2971, "Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26", presentato il 21 ottobre 1952.

<sup>74</sup> Come evidenza Rotelli E., *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, cit., pp. 107-109, il tentativo di riforma del sistema elettorale andava a sommarsi al congelamento della Costituzione che gli esecutivi degasperiani avevano perseguito durante tutta la prima legislatura. Consegnare attraverso un premio quasi due terzi dei seggi

perplexità era, soprattutto, il premio di maggioranza che avrebbe conferito il sessanta per cento dei seggi alla coalizione vincente – sebbene sarebbe potuto scattare solo nel caso in cui essa avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi – quasi consentendo al centro di procedere alla revisione della Costituzione<sup>75</sup>. Data l'essenzialità della riforma per la Dc, il relativo iter di approvazione nelle Camere si trasformò in una contrapposizione feroce con le opposizioni, tant'è che al Senato si giunse ad episodi di guerriglia e all'applicazione della questione di fiducia per serrare i ranghi dei partiti centristi<sup>76</sup>. Fu questa, infatti, una delle prime occasioni in cui fissare i caratteri funzionali di tale strumento: la sospensione della discussione di un disegno di legge, il divieto di proporre e discutere gli emendamenti e l'immediata approvazione del testo<sup>77</sup>. Quella che venne chiamata "legge truffa"<sup>78</sup> entrò, dunque, in vigore a pochi mesi dalle elezioni politiche per il rinnovo della Camera, cui si aggiunse presto il rinnovo del Senato, dato che il Presidente della Repubblica procedette allo scioglimento anticipato della seconda Camera con una decisione controversa di cui si parlerà meglio in seguito. La scommessa degasperiana non ebbe, tuttavia, successo. Alle elezioni politiche del 7 giugno 1953 la coalizione centrista non riuscì a raggiungere la soglia di sbarramento della maggioranza assoluta di voti validi per poche migliaia di suffragi<sup>79</sup>.

Sebbene la coalizione di centro avesse in ogni caso raggiunto la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le Camere, consentendo la continuazione dell'esperimento degasperiano, le elezioni costituirono uno spartiacque fondamentale per lo sviluppo del sistema politico successivo. Prima di tutto, evidenziarono come non fosse più possibile applicare politiche di austerità fiscale senza contraccolpi elettorali. Da quel momento la Dc, nell'ottica di preservare la propria posizione di maggioranza relativa e la propria struttura di partito di massa, avrebbe spostato il proprio baricentro verso sinistra orientandosi verso una politica economica di sviluppo della domanda interna. In secondo luogo, il mancato raggiungimento del quorum comportò l'abbandono di qualsiasi velleità di riforma istituzionale e il parallelo orientamento verso la

---

alla coalizione centrista si sarebbe tradotto in un'attuazione indolore degli istituti di garanzia, come la Corte costituzionale e il Csm, che la Dc e gli altri partiti moderati avrebbe potuto monopolizzare attraverso le nomine parlamentari.

<sup>75</sup> Fu Lavagna a sostenere l'illegittimità costituzionale di un premio di maggioranza che consegnasse alle forze di maggioranza un numero di seggi sufficiente a revisionare la Costituzione (Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952, pp. 873-874).

<sup>76</sup> Sulle polemiche relative al disegno di legge e il relativo iter di approvazione si vedano Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, cit., pp. 69-117.

<sup>77</sup> Si rimanda a Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 212-222.

<sup>78</sup> È la l. 31 marzo 1953, n. 148, pubblicata in G.U. 31 marzo 1953, n. 75.

<sup>79</sup> La Dc scese al 40 per cento dei suffragi, mentre neofascisti e monarchici quasi triplicarono i propri consensi, raggiungendo insieme quasi il 13 per cento dei voti. A sinistra, invece, si consolidò la posizione di forza del Pci, che ottenne oltre il 22 per cento dei voti, mentre il Psi si fermò al 13,7 per cento. Evidenzia lo spostamento a destra dell'elettorato Ricolfi L., *La legislatura «degasperiana»: 1948-1953*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 57-73.

soluzione politica al problema dell'instabilità governativa. In altre parole, dato che la Dc non sarebbe mai riuscita a ottenere la maggioranza assoluta nelle Camere se non ricorrendo alla coalizione con le altre formazioni moderate, venivano a mancare i presupposti per ipotizzare revisioni costituzionali in senso maggioritario della forma di governo. Anzi, l'unica manovra possibile consisteva nell'allargare l'area della legittimazione a governare al Psi, nell'ottica di affrancarsi dalla destra liberale e, soprattutto, di isolare il Pci. E questa fu la terza conseguenza dei risultati elettorali del 1953. La strategia di contenimento dei comunisti doveva servire a renderne minoritaria la presenza a sinistra e nel sindacato: era avvenuto esattamente il contrario. Il Pci non solo aveva consolidato le proprie posizioni, ma anche conquistato l'egemonia a sinistra. L'abbandono delle politiche economiche liberiste doveva, dunque, servire anche a favorire la rottura dell'alleanza a sinistra con lo spostamento dei socialisti verso il centro. Per i socialisti, all'opposto, un'alleanza organica avrebbe consentito di emanciparsi dal Pci e – in forza di un'azione di governo riformista con la Dc – sfidarne l'egemonia a sinistra.

## 2. Un sistema politico multipolare

### 2.1. La degenerazione dell'instabilità governativa

Durante la prima legislatura, dunque, fallì la strutturazione bipolare dell'arco politico dato che né la Dc né il Pci riuscirono a egemonizzare i rispettivi schieramenti, fallendo nel rendere trascurabili le dimensioni delle forze politiche alla propria destra<sup>80</sup>. Ne seguì una legislatura fra le più instabili, con ben sei esecutivi. A questo proposito, emblematiche furono le vicende che portarono alla fine della *leadership* degasperiana. Nonostante i risultati elettorali, De Gasperi venne comunque investito dal Presidente della Repubblica dell'incarico di formare un nuovo esecutivo<sup>81</sup>. Il rifiuto dei partiti minori di partecipare al Governo portò alla formazione di un monocolore democristiano che, tuttavia, non riuscì a ottenere la fiducia iniziale alla Camera proprio a causa dell'astensione di questi. L'episodio rese evidente che la formula centrista era passata da essere opzionale a obbligata. Da quel momento, la Dc avrebbe avuto bisogno del contemporaneo appoggio parlamentare di tutti i partiti laici per governare, mentre fino al 1953 De Gasperi aveva potuto scegliere con chi coalizzarsi spostando il pendolo della coalizione a

---

<sup>80</sup> Le ragioni dell'incompleta bipolarizzazione del sistema sono spiegate da Galli G., *Il difficile governo*, cit., pp. 75-118.

<sup>81</sup> Sebbene lo statista trentino avesse mostrato forti dubbi sulla propria capacità di coagulare una maggioranza parlamentare, come evidenzia Caruso L.A., *L'ultimo De Gasperi: il primo Governo senza fiducia iniziale e la fine dell'era degasperiana*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit., pp. 104-107.

destra o a sinistra a seconda dell'esigenza<sup>82</sup>. La seconda legislatura sancì, dunque, il passaggio da un centrismo stabile ad un centrismo instabile<sup>83</sup>. In tale contesto, l'avvicinamento fra la Dc e il Psi diveniva politicamente conveniente per entrambi. Lo spostamento a sinistra del baricentro politico, tuttavia, avrebbe richiesto un lungo lavoro di compromesso politico fra le varie anime della Dc e del Psi<sup>84</sup>, tant'è che un'alleanza organica fra i due partiti sarebbe stata raggiunta solo dieci anni dopo, durante i quali la Dc avrebbe formato esecutivi tendenti a destra o a sinistra senza riuscire a trovare alcuna formula stabile<sup>85</sup>.

L'instabilità governativa venne aggravata dai risultati elettorali successivi<sup>86</sup>, che non avrebbero mai modificato il quadro politico. I democristiani si confermano ogni volta il partito di maggioranza relativa ottenendo un numero di seggi non sufficienti a governare senza un accordo di coalizione post-elettorale con la galassia dei partiti moderati. Al contrario, i comunisti accrebbero la propria massa elettorale ad ogni consultazione, erodendo lentamente quella degli altri partiti a sinistra della Dc, in particolare il Psi, relegato in una posizione di media grandezza. Lungo i primi decenni della storia repubblicana, in sintesi, l'area partitica esclusa dalla

<sup>82</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti*, cit., p. 271.

<sup>83</sup> Farneti P., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 31.

<sup>84</sup> La lenta marcia di avvicinamento fra la Dc e il Psi è ricostruita da Di Loreto P., *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo al centro-sinistra (1953-1960)*, Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>85</sup> All'VIII Governo De Gasperi – privo di fiducia iniziale – seguì: un breve esecutivo di affari correnti guidato dall'ex ministro del tesoro degli esecutivi degasperiani Pella, un nuovo monocolore democristiano guidato da Fanfani, anch'esso caduto a seguito di mancata fiducia iniziale, un governo centrista guidato da Scelba, destinato a cadere per le divisioni interne alla Dc – rese manifeste dall'elezione di Gronchi a Presidente della Repubblica –, il I Governo Segni, sempre in coalizione con i partiti laici, e un nuovo monocolore di transizione, guidato da Zoli, che traghettò il Paese fino alla scadenza naturale della legislatura, ottenendo la fiducia solamente con il voto determinante di monarchici e missini. All'indomani delle elezioni politiche del 25 maggio 1958, si formò: il II Governo Fanfani, in coalizione con il Psdi e caduto dopo pochi mesi, il II Governo Segni, un esecutivo guidato da Tambroni e sorretto dai decisivi voti del Msi, e altri due governi guidati da Fanfani in coalizioni con il Psdi e il Pri e sorretti dalla decisiva astensione del Psi, propedeutici ad una vera e propria alleanza di governo. Le vicende inerenti la formazione e la caduta degli esecutivi della seconda e terza legislatura sono ricostruite in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit. Si vedano, in particolare, Verdolini E., *Il Governo Pella come esecutivo degli affari correnti: le interpretazioni inedite delle prerogative del Capo dello Stato nella fase del consolidamento della Repubblica*, pp. 117-131; Fabrizzi F., *Dal Governo Pella al Fanfani I Einaudi e il fallimento della "legge truffa"*, pp. 132-153; Mainardi E., *Il Governo Scelba. L'ultimo quadripartito del Presidente Einaudi*, pp. 154-172; Nardini M., *I primi passi della Presidenza Gronchi ed il Governo Segni*, pp. 173-183; Tabacchi S., *La formazione del Governo Zoli*, pp. 184-198; Canale G., *Il Fanfani II: un governo breve, ma intenso!*, pp. 199-214; Iannario E., *Il monocolore di centro-destra guidato da Segni: un governo "provvisorio" di massima stabilità*, pp. 215-239; Redi C., *Il Governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centrodestra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, pp. 240-253; Bernardini I., *La distanza delle "convergenze parallele"*, pp. 254-281; e Id., *Il teorema delle "caute sperimentazioni" sull'asse cartesiano Dc-Psi*, pp. 282-326. La cronaca delle oscillazioni a destra e a sinistra della prima parte della terza legislatura si trova anche in Aa. Vv., *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960, pp. 369-412.

<sup>86</sup> Nel 1958 sia la Dc che il Psi recuperarono circa il due per cento dei voti rispetto al 1953. Sostanzialmente stabili rimasero il Pci e i partiti minori di centro, mentre monarchici e missini persero quasi il 3 per cento dei voti. I risultati vennero interpretati come un incoraggiamento a proseguire nell'avvicinamento al centro-sinistra. Per l'analisi dei risultati si veda Fabrizio D., *Gli anni della transizione: 1953-1958*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 95-106. Le elezioni del 1963, invece, provocarono un momentaneo arresto dell'avvicinamento fra Dc e Psi. Gli elettori premiarono, infatti, il Pci e soprattutto il Pli, le due forze politiche che maggiormente si erano opposte al centro-sinistra. Per l'analisi dei risultati si rimanda a Garbarini G., *Verso il centro-sinistra: 1958-1963*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 129-141.

legittimazione a governare – in virtù della *conventio ad excludendum*<sup>87</sup> – raggiunte dimensioni tali da impedire qualsiasi alternativa al governo democristiano. Sartori definì questo processo la “polarizzazione” del sistema partitico italiano<sup>88</sup>. Secondo uno dei padri della scienza politica l’anomalia italiana non poteva esclusivamente ricondursi all’elevato numero di forze presenti in Parlamento e all’esistenza di clausole di esclusione dal governo per alcune di esse<sup>89</sup>. Ancor più determinante era la strutturazione tripolare anziché bipolare del sistema. Mentre nelle democrazie mature, i due poli di destra e di sinistra tendevano a convergere verso il centro al fine di conquistare il voto moderato, nei sistemi tripolari – nei quali il voto moderato era egemonizzato dal polo di centro – vi erano all’opposto tendenze centrifughe concretizzantesi in un lento, ma costante spostamento a sinistra dell’elettorato. Inoltre, l’esistenza di un partito predominante a vocazione confessionale, come la Dc, era un ulteriore elemento di complicazione, introducendo una frattura fra forze laiche e cattoliche, costrette, in ogni caso, a governare insieme in forza della *conventio ad excludendum* dei poli estremi.

A complicare il quadro vi era la cronica debolezza dei *leader* democristiani succeduti a De Gasperi, come la parabola di Fanfani avrebbe dimostrato. Nel giugno del 1954 il capo della corrente riformista che aveva raccolto l’eredità di Dossetti venne eletto Segretario della Dc<sup>90</sup>. Si verificò, dunque, per la prima volta quel fenomeno di dislocazione fra Presidente del Consiglio e Segretario della Dc, che sarebbe stata una costante nei decenni successivi. Mentre la destra del partito espresse i vertici dell’esecutivo, la sinistra conquistò la segreteria, adoperandosi nel lento avvicinamento al Psi<sup>91</sup>. All’indomani delle elezioni del 1958 Fanfani ottenne l’incarico e formò un esecutivo organico con il solo Psdi, riuscendo ad ottenere la fiducia alla Camera grazie all’astensione dei repubblicani. La scelta di Fanfani rappresentava ancora una volta un ponte verso il Psi, ma si reggeva su una maggioranza parlamentare molto risicata. Tant’è che la sua seconda esperienza di governo si concluse in poco tempo a causa dell’opposizione interna che mal digeriva il suo protagonismo<sup>92</sup>. Poche settimane prima Fanfani era stato anche sconfitto alle elezioni della segreteria Dc dalla corrente dei dorotei che riuscì ad eleggere a

<sup>87</sup> Formula coniata sempre da Elia nella sua celebre voce enciclopedica (Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 655).

<sup>88</sup> Sartori G., *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, in Farneti P. (a cura di), *Il sistema politico italiano*, cit., pp. 287-309.

<sup>89</sup> Come aveva proposto Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 657.

<sup>90</sup> Sulla segreteria Fanfani si rimanda a Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 161-181.

<sup>91</sup> Incoraggiata dal rafforzamento della corrente autonomista di Nenni a seguito della pubblicazione del Rapporto Cruscchev sui crimini stalinisti e la repressione sovietica della rivolta ungherese del 1956. Si vedano, in proposito, Mammarella G., *Il Partito Comunista Italiano 1945-1975*, cit., pp. 133-140; ed Evangelisti V., Sechi S., *L’autonomia socialista e il centro-sinistra (1956-1968)*, in Sabbatucci G. (diretto da), *Storia del socialismo italiano*, Vol. VI, *Dal 1956 a oggi*, Roma, Il Poligono, 1980, pp. 17-28.

<sup>92</sup> È in questo periodo che nacque l’espressione “franchi tiratori” per designare i parlamentari della maggioranza che, sfruttando il voto segreto, manifestavano la propria contrarietà ai provvedimenti dell’esecutivo, provocandone il lento logoramento. Si rimanda a Canale G., *Il Fanfani II*, cit., pp. 208-209.

segretario Moro, sempre aperto al centro-sinistra, ma da posizioni meno riformiste rispetto a Fanfani e più concilianti con la destra del partito<sup>93</sup>. La detronizzazione di Fanfani palesò un'altra delle cause dell'instabilità governativa. È vero che la forza parlamentare democristiana bilanciava la frammentazione dei partiti suoi alleati, consentendole di esprimere costantemente i candidati alla Presidenza del Consiglio<sup>94</sup>. Tuttavia, era altrettanto evidente che, dopo la parentesi degasperiana, il partito di maggioranza relativa non era più riuscito a esprimere una personalità tale da tenere sotto controllo le diverse anime del partito<sup>95</sup>. Anzi, la divisione in correnti, peraltro incoraggiata dall'adozione di un sistema proporzionale per l'elezione dei delegati del Consiglio nazionale<sup>96</sup>, presupponeva proprio la mancanza di una *leadership* chiara. In sintesi, la Dc espresse costantemente rose di deboli candidati alla Presidenza del Consiglio, verso alcuni dei quali i partiti minori ebbero spesso buon gioco nel porre veti o condizioni durante le trattative per la formazione dell'esecutivo.

Le vicende della seconda e terza legislatura rivelarono, dunque, l'assoluto protagonismo dei partiti nell'elaborazione degli accordi di coalizione. Le intese, infatti, erano frutto di trattative fra il Presidente del Consiglio incaricato e le delegazioni dei partiti e dovevano successivamente essere ratificate dalle stesse segreterie partitiche<sup>97</sup>. Oltretutto, nel caso dei governi monocolori le trattative si spostavano da quadro interpartitico a quello infra-partitico: la formulazione del programma avrebbe dovuto esaudire gli interessi delle varie correnti democristiane<sup>98</sup>. Il correntismo democristiano raggiunse, infatti, uno sviluppo tale da far sì “*che gli esecutivi monocolori rappresentavano pur sempre altrettanti esecutivi di coalizione*”<sup>99</sup>. Il programma, che avrebbe dovuto fissare l'indirizzo politico comune alle diverse forze politiche, nella realtà dei fatti consisteva nella spartizione ministeriale fra le diverse correnti e i diversi partiti della coalizione. Le differenze ideologiche, infatti, avrebbero sistematicamente reso impossibile la realizzazione di qualsiasi chiaro indirizzo politico. Inoltre, in assenza di qualsiasi alternativa di governo – in virtù

<sup>93</sup> Si vedano Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 183-205; e Di Loreto P., *La difficile transizione*, cit., pp. 289-345.

<sup>94</sup> Secondo una convenzione che alla fine degli anni Settanta sarebbe venuta progressivamente meno. Dovendo il Presidente della Repubblica individuare l'incaricato solo ed esclusivamente in base alle sue capacità di formare una maggioranza parlamentare sufficientemente stabile, nulla gli avrebbe impedito di designare personalità non indicate espressamente dalla Dc. In questo senso Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 855-857.

<sup>95</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, cit., pp. 658-659: “*il panorama da Quarta Repubblica che offre di solito l'assetto politico costituzionale dell'Italia agli osservatori nostri ed a quelli stranieri deriva soprattutto dall'incapacità della Democrazia cristiana di conferire uno status degasperiano a chi ha tentato con maggiori o minori titoli di raccogliere la successione*” (p. 659).

<sup>96</sup> Sugli effetti deleteri di un sistema proporzionale per la selezione della classe dirigente democristiana si veda Sartori G., *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, pp. 629-654.

<sup>97</sup> Sebbene la migliore dottrina avesse fin da subito considerato le intrusioni partitiche una menomazione delle prerogative dell'incarico (Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., p. 1195).

<sup>98</sup> Si veda Capotosti P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 123-134.

<sup>99</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit, p. 124.

della *conventio ad excludendum* – tutte le forze politiche pienamente legittimate potevano permettersi il lusso del disaccordo continuo e dell’immobilismo<sup>100</sup>. Infine, e questa era un’altra ragione dell’instabilità, gli accordi avevano una funzione di natura negativa, consistente nel contenimento delle opposizioni antisistema, attraverso l’inclusione nell’area di governo di forze che prima erano a loro volta escluse, come il Psi. Inevitabilmente, il processo di allargamento era preceduto da forti contrasti fra le forze di maggioranza in merito all’opportunità di allargare l’area di governo a forze non pienamente legittimate<sup>101</sup>.

A causa della scarsa razionalizzazione del rapporto fiduciario e della natura meramente convenzionale degli accordi<sup>102</sup>, ciò si tradusse in frequenti crisi extra-parlamentari, dovute, cioè alla rottura del patto di coalizione non “certificato” da alcuna mozione di sfiducia delle Camere. Il dettato costituzionale, del resto, si limitava a regolare il conferimento del voto di fiducia e di sfiducia, senza che ciò significasse che il Governo non potesse dimettersi prendendo atto della situazione politica di fatto, che non gli avrebbe permesso di continuare la propria attività<sup>103</sup>. In altre occasioni, la crisi derivava dal respingimento di disegni di legge governativi proprio da parte della maggioranza parlamentare. Anche in tal caso, pur in assenza di un obbligo di dimissioni ex articolo 94, quarto comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio doveva giocoforza riconoscere la rottura del patto di coalizione<sup>104</sup>. Le crisi extra-parlamentari furono il sintomo più evidente della forza dei partiti ed era, dunque, inevitabile che provocassero reazioni, specialmente fra coloro che avevano vissuto la precedente epoca liberale, come nel caso delle annunciate e poi ritirate dimissioni di Merzagora da Presidente del Senato all’indomani della caduta del Governo Segni II, proprio a causa della scelta del Presidente della Repubblica Gronchi di non rinviare alle Camere l’esecutivo<sup>105</sup>. Come si vedrà tra poco, d’altronde furono vani in altre occasioni i tentativi del Capo dello Stato di “parlamentarizzare” le crisi di governo. E la posizione dottrina secondo cui vi fosse l’obbligo in capo al Presidente della Repubblica

<sup>100</sup> Di Palma G., *Sopravvivere senza governare: i partiti nel parlamento italiano*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 295-338. L’autore sintetizza così: “governare sarebbe troppo difficile, ma, d’altronde, non è neanche necessario” (p. 337).

<sup>101</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 658.

<sup>102</sup> Evidenziata da Capotosti P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 134-153.

<sup>103</sup> In questo senso Barile P., *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1960, pp. 834-835; Crisafulli V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 607-611; Cuomo G., *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, Editrice Sav, 1962, pp. 144-150; e Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., p. 838.

<sup>104</sup> Una casistica delle crisi extra-parlamentari si trova in Paladin L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 398-399. Vi sarebbero: le crisi dovute al termine della legislatura, le crisi originate da un voto contrario del Parlamento su un provvedimento voluto dal Governo, che non impongono un obbligo giuridico delle dimissioni, ma manifestano implicitamente il venir meno della fiducia, le crisi derivanti da dissidi fra i ministri o da una decisione personale del Presidente del Consiglio, le crisi legate all’esistenza di Governi a termine, costituiti nell’attesa che si verificassero determinati accordi politici successivi, e le crisi dovute alla rottura dell’accordo di coalizione da parte di uno o più partiti della maggioranza parlamentare.

<sup>105</sup> Si veda Paladin L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., p. 127.

di rinviare l'esecutivo alle Camere provocando un voto di sfiducia restò sempre minoritaria<sup>106</sup>, oltreché smentita dai fatti. Del resto, una discussione pubblica sulle cause della rottura del patto di coalizione non sarebbe stata nemmeno opportuna, portando con sé il rischio di “*ostacolare la ricomposizione di una maggioranza parlamentare*”<sup>107</sup>.

L'eterogeneità delle coalizioni di governo e l'incapacità del partito di maggioranza relativa di esprimere un leader ebbero effetti deleteri anche sulla posizione del Presidente del Consiglio. Si è visto che la travagliata genesi dell'articolo 95 della Costituzione portò alla convivenza di tre principi difficilmente conciliabili quali il potere di direzione monocratica del Capo del Governo, la responsabilità collegiale del Consiglio dei ministri e la responsabilità individuale dei ministri. In una forma di governo parlamentare a multipartitismo esasperato, il primo di questi principi non poteva che essere recessivo<sup>108</sup>. Non solo il Presidente del Consiglio incaricato dovette sistematicamente scendere a patti con i partiti ai fini della formazione della compagine ministeriale, come si è appena visto. Anche successivamente alla nomina da parte del Presidente della Repubblica e al conferimento della fiducia, il Capo del Governo assunse una funzione di mediazione fra le diverse anime della maggioranza rappresentate nei ministeri più che di direzione monocratica e di impulso<sup>109</sup>. Ne furono una dimostrazione i continui fallimenti nell'approvare la legge di attuazione dell'articolo 95, che avrebbe potuto fornire al Capo del Governo proprio quegli strumenti di direzione e impulso che gli mancavano. Le prime Legislature repubblicane, in sintesi, restituirono un Presidente del Consiglio incapace di imprimere un indirizzo politico unitario ai propri ministri, i quali rispondevano, piuttosto, alle segreterie dei partiti di appartenenza. Divenne, infatti, quasi subito evidente come la Costituzione non prevedesse strumenti – quali la revoca ministeriale – che consentissero al Capo del Governo di sanzionare i ministri che si collocavano al di fuori dell'indirizzo politico da questi fissato, stante l'omissione di tale prerogativa fra quelle proprie del Presidente del Consiglio ex articolo 95 o del Presidente della Repubblica su proposta del primo ex articolo 92<sup>110</sup>. Oltretutto, la scelta di procedere contestualmente alla nomina dell'intero Governo – nonostante la lettera

<sup>106</sup> Solo Barile P., *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 835, espresse tale orientamento. Per la restante dottrina, il Capo dello Stato poteva legittimamente invitare il Governo dimissionario a presentarsi alle Camere, senza che da ciò derivasse alcun obbligo in capo al Presidente del Consiglio. Di conseguenza, mentre sia Zoli che, successivamente, Tambroni seguirono l'invito del Presidente Gronchi, Fanfani ribadì le proprie dimissioni senza con ciò violare alcuna norma giuridica. Si veda, fra tutti, Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 837-847

<sup>107</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 128.

<sup>108</sup> Sulle diverse posizioni dei costituzionalisti dell'epoca in merito alla figura del Presidente del Consiglio si vedano Paladin L., *Governo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 691-694; e Capotosti P.A., *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 139-140.

<sup>109</sup> Si veda, in particolare, Ferrara G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 137-158.

<sup>110</sup> Si veda sempre Paladin L., *Governo*, cit., pp. 694-698. La possibilità di una revoca ministeriale da parte del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio fu fin da subito esclusa da Guarino G., *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, pp. 908-909.

dell'articolo 92 avesse anche fatto pensare che l'incaricato potesse procedere alla stipula della lista dei ministri solo dopo la nomina<sup>111</sup> – non giovò certo alla preminenza del Capo del Governo<sup>112</sup>.

Nonostante le attese, tali problemi endemici non vennero attenuati né tantomeno risolti dai primi tre governi di centro-sinistra guidati da Moro, sostenuti da una maggioranza parlamentare comprendente Dc, Psi, Psdi e Pri, mentre i liberali restarono all'opposizione fino alla fine della legislatura. Intanto, dopo le elezioni politiche del 28 e 29 aprile 1963, sia la destra democristiana che la sinistra socialista ostacolarono la formazione di un'alleanza organica fra i due partiti<sup>113</sup>. Al momento della fiducia al I Governo Moro, oltretutto, la sinistra socialista uscì dal partito dando in seguito vita al Psiup<sup>114</sup>. Poche settimane dopo Moro fu costretto a lasciare la carica di Segretario della Dc a vantaggio di Rumor. Vennero, in sintesi, confermate l'estrema labilità degli accordi di governo, la fragilità del campo socialista, diviso in correnti sempre pronte a scissioni, e l'incapacità della Dc di produrre una *leadership* chiara. Tant'è che il Governo cadde solo sei mesi dopo, a causa di contrasti fra il Psi e la Dc in merito all'attuazione del programma<sup>115</sup>. Seguirono comunque due esecutivi sempre guidati da Moro, stante l'inevitabilità della formula di centro-sinistra<sup>116</sup>, tant'è che il secondo di questi sarebbe durato fino al termine della legislatura, divenendo uno dei più longevi della storia repubblicana, grazie alla rinuncia di Psi e Psdi a portare avanti il programma di governo, come si vedrà più avanti. In sintesi, durante

---

<sup>111</sup> La tesi è stata fatta propria, all'indomani della pubblicazione della Costituzione repubblicana da Marchi T., *Il Governo*, in Calamandrei P., Levi A. (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, Barbera, 1950, pp. 128-129; nonché da Predieri A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 97-101.

<sup>112</sup> Secondo Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1176-1177, la nomina contestuale dei membri del Governo risponde ad un principio di economicità e presenta meno rischi rispetto alla soluzione opposta, giacché sarebbe sempre possibile che il Presidente del Consiglio nominato non riesca a stipulare la lista dei ministri. Per questo motivo, sostiene l'autore, la prassi dell'incarico e delle consultazioni sarebbe stata adottata anche nella fase repubblicana.

<sup>113</sup> Ne derivò il fallimento dell'incarico a Moro e la seguente formazione dell'ennesimo esecutivo di transizione guidato da Leone. Un "governo balneare" che si sarebbe dovuto dimettere nel momento in cui i socialisti avessero chiarito la propria posizione in merito all'alleanza organica con la Dc. Il che avvenne nel novembre del 1963, quando prevalse la linea di Nenni sulla sinistra del partito. Si veda Canale G., *L'invenzione presidenziale del governo balneare*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. I, pp. 338-342. La cronaca del naufragio delle trattative fra democristiani e socialisti per la formazione del primo esecutivo organico di centro-sinistra si trova, invece, in Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, Feltrinelli, 1971, pp. 205-232.

<sup>114</sup> Sull'ennesima scissione nel campo socialista si vedano sempre Evangelisti V., Sechi S., *L'autonomia socialista e il centro-sinistra (1956-1968)*, cit., pp. 121-125; e Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 259-263.

<sup>115</sup> Sulla formazione e la caduta del Governo Moro I si veda Rodomonte M.G., *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione. Aldo Moro e l'esperienza dei governi di "centro-sinistra organico"*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit., pp. 355-362.

<sup>116</sup> La formazione del II Governo Moro avvenne in un clima di grave tensione, dovuto alle voci di un possibile colpo di stato orchestrato dal Generale De Lorenzo, il cosiddetto "Piano Solo". Secondo Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 373-376, il piano aveva più connotati farseschi che reali, ma, in ogni caso, come evidenzia Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 289-307, esso spinse il Psi a formare un nuovo governo di centro-sinistra.

gli esecutivi di centro-sinistra il grado di mediazione interpartitica giunse al culmine, data la necessaria cautela nel processo di inserimento del Psi nell'area di governo, che doveva avvenire lentamente al fine di assicurare la destra democristiana<sup>117</sup>. L'esperimento di centro-sinistra attuato nella quarta legislatura, dunque, se ebbe il merito di consentire ai socialisti di legittimarsi democraticamente, fu caratterizzato dalla rinuncia a governare<sup>118</sup>, la quale erose ancor di più il consenso dell'area socialista a tutto vantaggio del Pci. In altre parole, lo spostamento a sinistra dell'area di governo non arrestò la "polarizzazione" del sistema. La fusione fra Psi e Psdi nel Partito Socialista Unificato del 1966 – che avrebbe dovuto costituire una diretta sfida al potere dei due partiti principali dell'arco politico italiano – si rivelò, infatti, un fallimento alle elezioni politiche del 19 maggio 1968<sup>119</sup>. La quinta legislatura si aprì, dunque, con la decisione del Psu di disimpegnarsi dalla collaborazione con la Dc. Ne sarebbero seguiti quattro anni di aggravata instabilità con le forze politiche impegnate nella ricomposizione della formula di centro-sinistra<sup>120</sup>. Si potrebbe, dunque, dire che se gli esecutivi di Moro furono l'epoca del centro-sinistra stabile, le elezioni del 1968 segnarono l'inizio del centro-sinistra instabile<sup>121</sup>. Non deve, dunque, stupire che la quinta legislatura sia stata la prima a terminare con uno scioglimento anticipato di entrambe le Camere.

---

<sup>117</sup> Esemplare in questo senso fu la trattativa che portò alla formazione del Governo Moro III. L'opera di mediazione del politico pugliese venne messa a dura prova dal nodo relativo alla presenza di Scelba nella compagine ministeriale, fortemente avversata dal Psi e dal Psdi. Ostacolo che portò prima alla rinuncia dell'incarico e al conferimento di un preincarico allo stesso Moro e, poi, ad un nuovo incarico, questa volta dall'esito positivo, al politico democristiano. Ancora una volta si veda Rodomonte M.G., *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione*, cit., pp. 368-371.

<sup>118</sup> Riprendendo le parole di Galli G., *Il difficile governo*, cit., p. 167 "Moro, come De Gasperi, rimarrà al governo ancora per un quadriennio, ma per mediare l'immobilismo e non per promuovere l'innovazione".

<sup>119</sup> Il Partito Socialista Unificato ottenne meno del quindici per cento dei voti, contro il complessivo venti per cento ottenuto alle elezioni precedenti dal Psi e dal Psdi. Mentre la Dc riguadagnò un punto percentuale, fu il Pci – alleatosi con il Psiup – a superare il trenta per cento dei voti. L'analisi dei risultati si trova in Vaccari C., *L'occasione perduta del centro-sinistra: 1963-1968*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 170-179.

<sup>120</sup> Il disimpegno socialista portò, in primis, alla formazione del II Governo Leone, un monocolore democristiano sorto in attesa del chiarimento nell'area socialista che avvenne nel novembre del 1968, quando il Psu aprì nuovamente alla coalizione con la Dc. Da qui i tre brevi esecutivi di Rumor, che dovette, ovviamente, abbandonare la Segreteria della Dc. Il primo di questi governi cadde a seguito della nuova separazione fra il Psi e il Psdi del luglio del 1969 e le dimissioni dei ministri socialisti. Il successivo monocolore guidato da Rumor cadde per la riuscita ricomposizione dei rapporti con il Psi, nuovamente disponibile a tornare al governo. Il terzo ebbe termine per una decisione quasi unilaterale dell'ex Segretario democristiano, tanto da far parlare di crisi non solo extraparlamentare, ma extrapartitica. Seguì l'esecutivo di Colombo, che riuscì a restare in piedi fino all'inizio del 1972. Si vedano Cafiero S., *Il Governo Leone II: un esecutivo «d'attesa» all'indomani della crisi del centro-sinistra*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit., pp. 380-398; Lavagna G., *Governo di coalizione, governo balneare e governo di attesa*, ivi, pp. 399-423; e Severa F., *La nascita del governo di Emilio Colombo. Gli incarichi condizionati e il valore costituzionale degli accordi di governo*, pp. 424-436. Relativamente alla crisi extra-partitica del terzo esecutivo Rumor si veda anche Rizza G., *Le dimissioni del terzo governo Rumor e la formazione del governo Colombo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, pp. 2778-2782, il quale ritiene, in ogni caso, che la decisione di Rumor di annunciare le proprie dimissioni ai soli Segretari dei partiti della propria maggioranza parlamentare senza recarsi alle Camere non rappresentasse un aggiramento del Parlamento, vista l'acquisizione di potere dei partiti nell'odierno sistema costituzionale.

<sup>121</sup> La quinta legislatura fu ricca di rivolgimenti sia nel campo democristiano, sempre più polverizzato in correnti, che in quello socialista, come narrato da Galli G., *Il difficile governo*, cit., pp. 227-233.

## 2.2. La centralità del Parlamento e il proporzionalismo

Una conseguenza dell'eccessiva mediazione politica e della mancata alternanza di governo fu l'ipertrofia legislativa. Si è visto che il Pci, pur essendo privo della possibilità di governare, incrementò progressivamente la propria forza parlamentare fino a raggiungere – in alleanza con il Psiup – quasi un terzo dei seggi in occasione delle elezioni politiche del 1968. Una massa elettorale del genere necessitava di un processo di inclusione all'interno del potere legislativo, per evitare che la *conventio ad excludendum* conducesse il Pci a rimettere in discussione le basi della convivenza istituzionale fissate nel 1947<sup>122</sup>. Mentre nella prima legislatura si è visto che il Governo fu in grado di imporre l'approvazione dei propri disegni di legge al Parlamento, la mancanza di un chiaro indirizzo politico governativo nei decenni successivi portò alla proliferazione delle iniziative legislative parlamentari. Tali iniziative avevano tendenzialmente successo grazie al concorso delle opposizioni, per cui le leggi erano il frutto di maggioranze diverse da quella governativa. E tale convergenza aveva luogo, soprattutto, in sede di commissione deliberante<sup>123</sup>. Ciò perché i comunisti avevano buon gioco nel minacciare il richiamo in Aula della proposta di legge – dove maggiori sarebbero state le difficoltà di approvazione – se non fossero stati accolti dalle forze di maggioranza le proprie proposte emendative<sup>124</sup>. In questo modo, il Pci recuperava la possibilità di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico, pur restando escluso dal potere esecutivo. E, parallelamente, la Dc poteva fare sì che i frequenti casi di dissenso manifestato dalle diverse correnti tramite la pratica del voto segreto non emergessero, né tantomeno provocassero crisi di governo<sup>125</sup>.

La concessione fatta all'opposizione comunista di partecipare alla produzione legislativa, unita all'eterogeneità delle maggioranze parlamentari, ebbe, tuttavia, come effetto l'approvazione di leggi che quasi sempre riguardavano questioni di natura secondaria, sulle quali era più semplice trovare un accordo sia fra le diverse forze di maggioranza che fra queste e le opposizioni. Le cosiddette "leggine"<sup>126</sup>, più simili a provvedimenti amministrativi che a veri e propri atti normativi di importanza generale, consentivano, inoltre, la distribuzione di benefici –

<sup>122</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti*, cit., p. 272

<sup>123</sup> I dati sono illustrati da Predieri A., *Parlamento 1975*, in Id. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, pp. 16-17.

<sup>124</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 125-126.

<sup>125</sup> Spiega così la tendenza compromissoria Predieri A., *Parlamento 1975*, cit., pp. 23-24 e pp. 29-30.

<sup>126</sup> I dati più completi sulla produzione legislativa sono presenti in Cantelli F., Mortara V., Movia G., *Come lavora il Parlamento*, in Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 89-139. Per una sintesi degli stessi si veda sempre Predieri A., *Parlamento 1975*, cit., p. 18 e pp. 32-37.

specie di natura economica – ai gruppi di riferimento dei partiti che le approvavano, stimolando una logica clientelare nella quale vennero progressivamente coinvolte tutte le forze parlamentari<sup>127</sup>. Al contrario, l'iter di approvazione della legislazione generale, specie di natura costituzionale, economica e strutturale, difficilmente giungeva al termine se non in forza di defaticanti compromessi fra le forze di maggioranza. Le grandi riforme, infatti, avrebbero condotto ad una redistribuzione diseguale delle risorse in favore di gruppi sociali ben precisi, scatenando la reazione dei gruppi danneggiati. Ciò spiega come mai le grandi riforme economiche e la legislazione di attuazione costituzionale andarono in porto soltanto in forza di particolari congiunture politiche. In particolare, secondo Paladin<sup>128</sup>, la legislazione di attuazione costituzionale vide la luce in due legislature particolarmente instabili – quali la seconda e la quinta – proprio per l'esigenza del centro di aprire prima al Psi e poi al Pci. In altre parole, l'istituzione della Corte costituzionale, del Csm, delle Regioni ordinarie e del referendum abrogativo dovevano costituire il terreno propedeutico a future alleanze politiche. In tali frangenti si verificò, dunque, un salto di qualità nella partecipazione delle opposizioni al procedimento legislativo<sup>129</sup>. Va tenuto, infine, presente che il carattere compromissorio dei lavori unita alla struttura bicamerale paritaria del Parlamento si risolse in un'estrema lentezza del procedimento legislativo<sup>130</sup>. La centralità del Parlamento, come luogo di legittimazione delle opposizioni antisistema, portò ad una serie di revisioni istituzionali che accentuarono il carattere compromissorio del sistema politico. La più importante di queste riguardò il sistema elettorale. A questo proposito, il discutibile iter di approvazione della “legge truffa” fece sì che, da quel momento, ogni intervento sull'assetto istituzionale dello Stato sarebbe stato guardato con sospetto, cioè interpretato come un tentativo del proponente di attentare alla Costituzione<sup>131</sup>. Oltretutto, l'esistenza di forze del tutto minoritarie, ma necessarie per la formazione degli esecutivi, non avrebbe reso semplice l'adozione di sistemi elettorali più selettivi<sup>132</sup>. Di conseguenza, la formula proporzionale pura entrò fattualmente fra i principi di rango costituzionale. Incontrava, innanzitutto, il favore delle formazioni minori per motivazioni evidenti. In secondo luogo, continuò ad essere supportata dalle sinistre, le quali, essendo escluse dalla possibilità di accedere al governo, erano portate a difendere il sistema istituzionale che avevano contribuito a delineare durante la fase costituente. Infine, la accettava anche il partito di maggioranza relativa perché, attraverso di essa, avrebbe

---

<sup>127</sup> Di Palma G., *Sopravvivere senza governare*, cit., pp. 85-134.

<sup>128</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 137-138 e pp. 240-241.

<sup>129</sup> Così Predieri A., *Parlamento 1975*, cit., pp. 71-72.

<sup>130</sup> Sulla quale, ancora, Cantelli F., Mortara V., Movia G., *Come lavora il Parlamento*, cit., pp. 181-244.

<sup>131</sup> Come nota Scoppola P., *La repubblica dei partiti*, cit., p. 343.

<sup>132</sup> Per una classificazione dei sistemi elettorali in base alla propria selettività si veda Fisichella D., *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 649-662.

garantito piena rappresentanza a tutte le proprie correnti. La reintroduzione del sistema proporzionale puro per l'elezione della Camera dei deputati era, dunque, prioritaria. Già all'inizio della seconda legislatura venne presentata dal Psi una proposta di legge per l'abrogazione della "legge truffa"<sup>133</sup>, la quale venne approvata l'anno successivo<sup>134</sup>. L'abrogazione creò le condizioni per una riforma organica del sistema elettorale per la Camera dei deputati<sup>135</sup>. La riforma ridusse la correzione del quoziente elettorale necessario per il riparto circoscrizionale dei seggi<sup>136</sup>, al fine di ridurre il numero di deputati eletti nel collegio unico nazionale. Inoltre, vennero modificate le condizioni per accedere al riparto dei seggi nel collegio unico nazionale: da quel momento sarebbero stati necessari la conquista di un quoziente circoscrizionale insieme al raggiungimento di almeno trecentomila voti validi a livello nazionale<sup>137</sup>.

Il movimento di restaurazione colpì in quegli anni anche il sistema maggioritario elaborato nel 1951 per le elezioni amministrative dei Comuni maggiori. Sempre nel 1956, infatti, vennero eliminata la possibilità di apparentamento fra le liste e il premio di maggioranza<sup>138</sup>. La riforma del sistema elettorale comunale aveva, oltretutto, la finalità di promuovere l'avvicinamento fra Dc e Psi. Fino a quel momento, infatti, la necessità di coalizzarsi per poter ottenere i due terzi dei seggi nei Consigli comunali aveva costretto il Psi ad allearsi sistematicamente con il Pci. Un sistema proporzionale a scrutinio di lista poteva, invece, consentire, a livello locale, i primi esperimenti di alleanza organica fra il Psi e la Dc per la formazione delle Giunte comunali. Il che, in effetti, avvenne nel 1961 a Milano, Genova e Firenze. La stessa logica caratterizzò il sistema elettorale regionale, la cui legge venne approvata soltanto nel 1968 a causa delle reticenze democristiane nell'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario, dovute al timore che il Pci potesse formare proprie Giunte nel Centro Italia. La legge elettorale regionale presentava numerosi punti in comune con il sistema elettorale per la Camera dei deputati. In primis, ogni Regione veniva suddivisa in circoscrizioni plurinominali corrispondenti alle Province<sup>139</sup>. All'interno di essi, i seggi venivano assegnati tramite il metodo del quoziente corretto, con recupero dei resti in un collegio unico regionale<sup>140</sup>, e possibilità di apporre preferenze<sup>141</sup>. Con uno degli ultimi provvedimenti del III Governo Moro venne, dunque, completata l'estensione della

<sup>133</sup> A.C., p.d.l. n. 1, "Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV", presentato il 25 giugno 1953.

<sup>134</sup> Si tratta della l. 31 luglio 1954, n. 615, pubblicata in G.U. 13 agosto 1954, n. 184.

<sup>135</sup> È la l. 16 maggio 1956, n. 493, pubblicata in G.U. 12 giugno 1956, n. 143. Tale legge sarebbe poi entrata a far parte di un testo unico, il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (pubblicato in G.U. 3 giugno 1957, n. 139 S.O.), che contiene la normativa elettorale tuttora vigente, con tutte le modifiche intercorse negli anni.

<sup>136</sup> Art. 35, primo comma, l. 16 maggio 1956, n. 493, pubblicata in G.U. 12 giugno 1956, n. 143.

<sup>137</sup> Art. 36, primo comma, l. 16 maggio 1956, n. 493, pubblicata in G.U. 12 giugno 1956, n. 143.

<sup>138</sup> Art. 48, l. 23 marzo 1956, n. 136, pubblicata in G.U. 27 marzo 1956, n. 73, S.O.

<sup>139</sup> Art. 1, quarto comma, l. 17 febbraio 1968, n. 108, pubblicata in G.U. 6 marzo 1968, n. 61.

<sup>140</sup> Art. 15, terzo e quinto comma, l. 17 febbraio 1968, n. 108, pubblicata in G.U. 6 marzo 1968, n. 61.

<sup>141</sup> Art. 13, primo comma, l. 17 febbraio 1968, n. 108, pubblicata in G.U. 6 marzo 1968, n. 61.

formula proporzionale pura a tutti i livelli territoriali. Una tendenza che non avrebbe incoraggiato in alcun modo la semplificazione del sistema partitico.

Del resto, all'epoca la formula proporzionale incontrava un favore generale anche al di fuori delle segreterie partitiche. Tale favore era stato persino motivato giuridicamente da Lavagna, secondo il quale era la Costituzione stessa ad aver sancito il principio proporzionale, sebbene in maniera implicita<sup>142</sup>. Le tesi di Lavagna non ebbero seguito in dottrina, anche alla luce del fatto che furono gli stessi costituenti ad aprire alla possibilità di leggi elettorali maggioritarie e proprio per questo decisero di non inserire il principio proporzionale in Costituzione. In ogni caso, negli anni Cinquanta e Sessanta la polemica contro il proporzionalismo era comunque stata relegata ad un ruolo di nicchia – spesso corrispondente alla sola area politica liberale – e si legava indissolubilmente all'attacco verso quella che venne chiamata da Maranini “partitocrazia”, cioè l'occupazione da parte dei partiti di massa dei Parlamenti, degradati al ruolo di “*traduttori di una volontà determinantesi fuori dallo Stato*”<sup>143</sup>. Strumento necessario per l'indebolimento del regime partitocratico sarebbe, in sintesi, stata la reintroduzione di un sistema maggioritario basato sui collegi uninominali, che – nella visione anacronisticamente romantica del giurista fiorentino – avrebbe riportato al centro della contesa politica le persone<sup>144</sup>. Rispondendo polemicamente a Maranini, Elia ebbe buon gioco nell'evidenziare che non fosse in atto alcuna occupazione del potere da parte dei partiti perché la stessa Costituzione, all'articolo 49, li definiva gli strumenti attraverso cui i cittadini potevano concorrere alla determinazione della politica nazionale. Persino nel Regno Unito erano le grandi forze politiche a decidere l'indirizzo politico e gli elettori del collegio uninominali non orientavano la propria scelta in base al candidato, ma in base al partito. Nelle odierne democrazie, dominate dai partiti di massa, non vi era nulla di patologico<sup>145</sup>. Nei primi decenni repubblicani, dunque, ridiscutere la formula proporzionale sarebbe stato impossibile, sebbene nel 1961 la Corte costituzionale avesse messo in chiaro l'inesistenza di un principio proporzionale di rango costituzionale<sup>146</sup>. Tale pronuncia,

---

<sup>142</sup> Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., pp. 849-874: dato il combinato disposto fra il principio di uguaglianza del voto ex articolo 48 e il principio di uguaglianza sostanziale ex articolo 3, secondo comma, il legislatore avrebbe dovuto garantire l'uguaglianza del voto non solo in entrata – dando la possibilità a tutti gli elettori di esprimere il proprio voto –, ma anche in uscita – attraverso una ripartizione dei seggi fra le forze politiche il più possibile fedele al relativo peso elettorale.

<sup>143</sup> Maranini G., *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, p. 33.

<sup>144</sup> Maranini G., *Miti e realtà della democrazia*, Roma, Edizioni di Comunità, 1958, pp. 115-117.

<sup>145</sup> Elia L., *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 76-114. Nello stesso senso anche Crisafulli V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., pp. 601-606 e pp. 611-613.

<sup>146</sup> Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 43, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, pp. 968-976, con nota di Elia L., *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, pp. 970-975. Pur riguardando la legislazione elettorale comunale, la Consulta espresse un principio valido in via generale. Sebbene, infatti, “*ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale*”, tuttavia “*il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore*”.

che peraltro si limitava a riconoscere una verità fattuale, mise comunque in chiaro che ogni soluzione elettorale fosse consentita. Il che si rivelerà fondamentale per gli sviluppi successivi della forma di governo.

Oltre all'estensione della formula proporzionale a tutti i livelli territoriali ci fu la revisione costituzionale del 1963 che parificò la durata del Senato a quella della Camera<sup>147</sup> e determinò i membri dei due rami del Parlamento in numero fisso<sup>148</sup> – 630 la Camera e 315 il Senato – eliminando il meccanismo di adeguamento dei seggi alla popolazione votante. L'eliminazione di una delle poche differenziazioni sostanziali fra le due Camere era il sintomo della volontà comune di evitare la formazione di maggioranze opposte nei due rami del Parlamento, recependo, peraltro, la prassi dello scioglimento del Senato al momento della scadenza naturale della Camera decretato dal Presidente della Repubblica in accordo con le forze di maggioranza sia nel 1953 che nel 1958. La riforma servì, inoltre, a rafforzare l'istituzione parlamentare e, dunque, indirettamente le forze partitiche che la dominavano. La revisione ebbe un effetto determinante sulla legge elettorale per il Senato: i collegi uninominali non vennero, infatti, portati a 315, ma rimasero i 246 disegnati per le elezioni politiche del 1958. I rimanenti seggi, da quel momento, sarebbero stati distribuiti in forza del meccanismo dei collegamenti fra i candidati nei collegi uninominali, acuendo ancor di più la natura fattualmente proporzionale della legge elettorale per il Senato. La seconda grande riforma da segnalare fu l'approvazione dei nuovi regolamenti delle Camere nel 1971<sup>149</sup>. Comune a entrambe le riforme fu la centralità assegnata ai gruppi parlamentari – manifestazione pubblica dei partiti –, specialmente alla Camera ove il programma dei lavori avrebbe dovuto essere approvato all'unanimità<sup>150</sup>, conferendo così un potere enorme anche alle formazioni più piccole e dando, dunque, la massima impronta consociativa al funzionamento del primo ramo del Parlamento<sup>151</sup>.

Stante la difficoltà del Governo di imporre il proprio indirizzo nei lavori delle assemblee

---

*Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative*” (cons. dir. n. 2).

<sup>147</sup> Art. 3, primo comma, l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, pubblicata in G.U. 12 febbraio 1963, n. 40.

<sup>148</sup> Art. 1, primo comma, e art. 2, primo comma, l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, pubblicata in G.U. 12 febbraio 1963, n. 40.

<sup>149</sup> Reg. Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e Reg. Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, pubblicati in G.U. 1° marzo 1971, n. 53, S.O. Nel 1948, infatti, la Camera adottò il precedente Regolamento statutario con limitate modifiche, una condotta che, secondo Boccaccini G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 155-165, avrebbe sostanziato una palese violazione dell'articolo 64 della Costituzione. Il Senato, invece, approvò un Regolamento, ma del tutto simile a quello della Camera (Reg. Senato della Repubblica 18 giugno 1948, pubblicato in G.U. 7 luglio 1948, n. 155).

<sup>150</sup> Art. 23, terzo comma, Reg. Camera dei deputati 18 febbraio 1971, pubblicato in G.U. 1° marzo 1971, n. 53, S.O.

<sup>151</sup> Al Senato, per lo meno, venne consentito al Presidente dell'assemblea di predisporre un calendario dei lavori – della durata di una settimana – qualora la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari non fosse giunta ad una decisione definitiva (art. 54, quinto comma, Reg. Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, pubblicato in G.U. 1° marzo 1971, n. 53, S.O.).

parlamentari è, infine, opportuno mettere in luce lo sviluppo di una prassi che avrà molto successo nei decenni successivi: la questione di fiducia. Già si è visto come l'approvazione della legge elettorale per la Camera dei deputati del 1953 fu una delle prime occasioni nelle quali il Governo fece ricorso a tale istituto, provocando le forti proteste dell'opposizione. Furono questi gli anni in cui i parlamentari della sinistra tentarono di ridimensionare tale atto, sostenendo che non comportasse alcun obbligo giuridico in capo al Parlamento nel procedere ad una votazione prioritaria ad appello nominale sull'atto, con sospensione della discussione, né che dalla dichiarazione seguisse l'impossibilità di apporre emendamenti. L'opposta prassi si impose, dunque, a colpi di maggioranza, stante il silenzio dei regolamenti parlamentari<sup>152</sup>. E nonostante alcuni orientamenti contrari<sup>153</sup>, anche la dottrina ritenne pienamente legittima la facoltà del Governo di apporre la questione di fiducia<sup>154</sup>. Facoltà che, peraltro, venne esercitata con parsimonia nelle prime quattro legislature<sup>155</sup>, probabilmente perché l'anima compromissoria del sistema politico non rese quasi mai necessario il suo utilizzo, funzionale a serrare i ranghi della maggioranza parlamentare in occasione dell'approvazione di provvedimenti controversi a una o più parti della coalizione. Forse per questo solo il Regolamento della Camera decise di disciplinare il procedimento di apposizione della questione di fiducia, mentre il Regolamento del Senato rimase silente sul punto. Oltretutto, l'articolo 116 innovò la prassi, paralizzando in parte le finalità dell'istituto<sup>156</sup>. Da quel momento, infatti, la votazione sulla questione di fiducia posta sull'articolato di un disegno di legge non avrebbe più consentito di soprassedere all'illustrazione degli emendamenti presentati<sup>157</sup>. Per di più, ad essa sarebbe comunque seguita la votazione finale sul testo a scrutinio segreto<sup>158</sup>. Anche su questo punto, dunque, prevalse l'istinto compromissorio delle forze parlamentari sull'esigenza governativa di attuazione dell'indirizzo politico.

### 2.3. L'incerta emersione della figura presidenziale

Resta da analizzare il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica in questi primi decenni repubblicani. Profili di interesse emersero già al momento dell'elezione di Einaudi, il quale,

<sup>152</sup> Come nota Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 207-211 e pp. 309-311.

<sup>153</sup> Fra tutti, Colonna F., *La fiducia ed il voto per appello nominale*, in *Democrazia e Diritto*, 1966, pp. 430-436.

<sup>154</sup> L'ammissibilità della questione di fiducia fu accolta fin da subito da Marchi T., *Il Governo*, cit., p. 143.

<sup>155</sup> Secondo i dati forniti da Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 349-350, fra il 1948 e il 1968 la questione di fiducia venne posta dal Governo 36 volte alla Camera e 12 volte al Senato.

<sup>156</sup> Si veda sempre Boccaccini G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 289-294.

<sup>157</sup> Art. 116, secondo comma, Reg. Camera dei deputati 18 febbraio 1971, pubblicato in G.U. 1° marzo 1971, n. 53, S.O.

<sup>158</sup> Art. 91, primo comma, Reg. Camera dei deputati 18 febbraio 1971, pubblicato in G.U. 1° marzo 1971, n. 53, S.O.

come si è visto, non era originariamente il candidato proposto da De Gasperi. Le successive tornate confermarono come l'elezione presidenziale fosse “*il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche*”<sup>159</sup>, nel quale potevano formarsi accordi diversi da quelli della maggioranza parlamentare e dove le correnti potevano mostrare tutto il proprio potenziale disgregante<sup>160</sup>. Per quanto riguarda le prerogative presidenziali, buona parte della dottrina attribuì al Capo dello Stato una funzione di garanzia del corretto esplicarsi delle funzioni affidate agli altri organi costituzionali<sup>161</sup>. Nel complesso, è comunque possibile dire che la funzione di risoluzione delle crisi di governo fu fortemente condizionata dai partiti politici, al netto di alcuni episodi controversi. Si è visto che durante la prima legislatura Einaudi non poté che prendere atto della *leadership* degasperiana. Tuttavia, la scelta di reincaricare De Gasperi all'indomani di ogni crisi di governo è stata anche letta come il tentativo di tutelare il progetto politico sotteso al centrismo<sup>162</sup>. Si potrebbe spiegare in questo modo anche l'insistenza con la quale Einaudi conferì un nuovo incarico a De Gasperi dopo le elezioni del 1953, nonostante quest'ultimo mostrasse forti dubbi sulla riuscita dell'operazione. Allo stesso modo si potrebbe leggere l'atto di scioglimento del Senato all'indomani dell'approvazione della legge elettorale maggioritaria del 1953. Secondo la ricostruzione più diffusa, l'atto sarebbe stato concordato fra De Gasperi ed Einaudi al fine di procedere al rinnovo di un ramo del Parlamento nel quale fino ad allora le sinistre erano sovra-rappresentate in virtù della III Disposizione transitoria<sup>163</sup>.

<sup>159</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 660.

<sup>160</sup> La cronaca dell'elezione presidenziale di Gronchi, Segni, Saragat e Leone si trova in Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 656-663; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l'elezione dei Presidenti*, cit., pp. 697-703. In breve, anche Gronchi non era stato indicato da Fanfani, che aveva puntato su Merzagora. Venne eletto in virtù della convergenza fra la destra democristiana – determinata a ridimensionare l'influenza del segretario Dc –, il Psi e il Pci. Il primo effetto dell'elezione di Gronchi fu la crisi del Governo Scelba, che prese atto del mutamento avvenuto all'interno del proprio partito (Mainardi E., *Il Governo Scelba*, cit., pp. 169-170). Le divisioni interne all'area della maggioranza emersero di nuovo sette anni dopo, quando Psi, Psdi e Pri si trovarono momentaneamente alleati del Pci nel sostenere Saragat contro il candidato designato della Dc Segni. Quest'ultimo era stato espressamente individuato da Moro nella sua ricerca di un compromesso con la destra del partito, messa ai margini dall'esecutivo di Fanfani, aperto a sinistra. Ne seguì l'elezione di Segni solo grazie alla tregua fra le varie anime della Dc e alla convergenza di liberali, missini e monarchici. E anche l'elezione di Segni mise in pericolo la tenuta del Governo Fanfani IV (Bernardini I., *Il teorema delle “caute sperimentazioni” sull'asse cartesiano Dc-Psi*, cit., pp. 324-325). Saragat sarebbe comunque divenuto Presidente della Repubblica due anni dopo, a seguito di un ictus cerebrale che aveva colpito Segni. L'elezione, tuttavia, avvenne solo al ventunesimo scrutinio grazie alla convergenza dei tre partiti principali, ma non prima che la Dc avesse mostrato tutte le proprie divisioni interne, con la sinistra che aveva sostenuto Fanfani e la destra Leone. Secondo Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 309-310, la sconfitta democristiana ebbe come conseguenza l'irrigidimento dell'immobilismo governativo: frenare il riformismo socialista venne visto dal centro come l'unico mezzo per recuperare credito presso l'opinione pubblica conservatrice. Leone, invece, divenne Capo dello Stato sette anni dopo al ventitreesimo scrutinio e con margine decisamente ristretto, dopo che la stessa Dc aveva bruciato il proprio candidato Fanfani e il Pci e il Psi si erano ritrovati nuovamente alleati nel sostenere prima il Segretario socialista De Martino e poi Nenni.

<sup>161</sup> Si rimanda, fra tutti, a Crisafulli V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., pp. 621-646.

<sup>162</sup> Lo sostiene Nardini M., *Il ruolo “notarile” di Einaudi nella formazione del VII Governo De Gasperi*, cit., pp. 96-98.

<sup>163</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 118-119. Per di più, secondo Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, cit., p. 108, Einaudi avrebbe proceduto allo scioglimento in accordo con De Gasperi per evitare che la Paula del Senato potesse non approvare il verbale della seduta del 29 marzo 1953, durante la quale vi era stata l'apposizione della questione di fiducia e la legge elettorale era stata approvata fra i tumulti e,

Nella seconda legislatura, le vicende relative al conferimento dell'incarico a Pella resero manifesta l'esistenza di una zona di discrezionalità nella quale il potere presidenziale di risoluzione delle crisi di governo poteva espandersi. Stante la mancata fiducia iniziale a De Gasperi si aprì un periodo di profonda incertezza politica che Einaudi tentò di gestire conferendo un incarico a Piccioni, che era stato Vicepresidente del Consiglio nel precedente governo degasperiano. Dopo la rinuncia di quest'ultimo Einaudi, senza dare avvio a nuove consultazioni<sup>164</sup>, conferì un incarico a Pella, il quale formò un monocolore democristiano che aveva l'aperto sostegno del Presidente della Repubblica<sup>165</sup>. Si potrebbe pensare che questo fu il primo "esecutivo tecnico" della storia repubblicana: "è, infatti, pacifico che la Dc non aveva indicato quel nominativo"<sup>166</sup>. Tuttavia, avendo ricevuto la fiducia delle Camere nel presupposto che si trattasse di un esecutivo di affari correnti, il successivo protagonismo del Presidente del Consiglio – in particolare durante la questione triestina – provocò le reazioni della Dc e dello stesso De Gasperi, che emersero in occasione di un tentativo di rimpasto. Di fronte al rifiuto della Dc di accettare la nomina di Aldisio a ministro dell'agricoltura, Einaudi emise una nota nella quale ribadiva il potere presidenziale di nomina dei ministri derivante dall'articolo 92 della Costituzione<sup>167</sup>. Pella, tuttavia, rassegnò le proprie dimissioni, prendendo atto del mancato appoggio del partito di maggioranza relativa. Il primo tentativo del Capo dello Stato di rivendicare spazi di autonomia rispetto ai partiti si risolse, dunque, in un insuccesso.

Gronchi, invece, mostrò la volontà di partecipare attivamente al procedimento di formazione degli esecutivi, non solo individuando la personalità più adatta all'incarico, ma cercando proprio di promuovere la formula di centro-sinistra attraverso la stesura di programmi di governo improntati al riformismo economico e sociale. Il suo attivismo fu certamente favorito dall'incertezza politica che contraddistinse la seconda e la terza legislatura, ma anch'egli incontrò resistenza. In primis, Gronchi affermò che l'incarico fosse una mera credenziale conferita dal Presidente della Repubblica, il quale, fino allo scioglimento della riserva, aveva il dovere di interessarsi alle trattative portate avanti dall'incaricato e alla determinazione della compagine

---

probabilmente, con alcune gravi irregolarità. Al contrario, secondo Guarino G., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro italiano*, 1953, Parte IV, pp. 89-98, lo scioglimento del Senato sarebbe stato il frutto di un'iniziativa presidenziale attraverso cui Einaudi aveva recuperato la propria posizione *super partes*, compromessa quando procedette alla promulgazione della "legge truffa", annullando, nella sostanza, gli obiettivi maggioritari della legge, dato che al Senato probabilmente la Dc non avrebbe ottenuto la maggioranza assoluta.

<sup>164</sup> Nota Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 824-825, che, di norma, ogni qual volta un incaricato sciogla la riserva in senso negativo o il Governo non riceva la fiducia delle Camere il Presidente della Repubblica dia il via a nuove consultazioni. Di conseguenza, sarebbe inopportuno discostarsi da tale condotta, sebbene ciò non si traduca nella violazione di alcuna norma giuridica, ma piuttosto di una convenzione.

<sup>165</sup> Si veda Verdolini E., *Il Governo Pella come esecutivo degli affari correnti*, cit., pp. 122-128.

<sup>166</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 129.

<sup>167</sup> Si veda sempre Verdolini E., *Il Governo Pella come esecutivo degli affari correnti*, cit., pp. 129-131.

ministeriale<sup>168</sup>. Il potere di direzione presidenziale e la conseguente svalutazione della posizione dell'incaricato determinarono la reazione della dottrina dell'epoca, che la ritenne non del tutto compatibile con il dettato costituzionale<sup>169</sup>. Peraltro, nei fatti Gronchi non pervenne mai alla revoca dell'incarico in forza di supposti dissensi con l'incaricato in merito al programma di governo e alla compagine ministeriale<sup>170</sup>. Anche lo scioglimento anticipato del Senato del 1958 non può essere interpretato come l'esercizio di un potere presidenziale. Va ricordato, infatti, che la Dc e gli altri partiti dell'area di governo erano favorevole ad accorpate le elezioni dei due rami del Parlamento in modo da evitare la formazione di maggioranze opposte<sup>171</sup>. All'indomani delle elezioni del 1958, poi, Gronchi decise di conferire l'incarico a Fanfani in modo esclusivamente orale<sup>172</sup>. Sebbene tale scelta potesse essere interpretata come in linea con la visione dell'incarico come credenziale del Presidente della Repubblica era, nei fatti, più corretta in relazione alla cronologia degli eventi legati alla formazione di un nuovo esecutivo. Tant'è che venne adottata anche dai suoi successori. Da segnalare, poi, il tentativo di "parlamentarizzare" la crisi del Governo Fanfani II, rigettando le dimissioni del politico toscano e chiedendogli di presentarsi alle Camere per chiedere la fiducia. Fanfani, tuttavia, fu irremovibile e il Presidente della Repubblica dovette prenderne atto nei giorni seguenti, conferendo l'incarico a Segni<sup>173</sup>. L'esperienza di governo fallimentare di Tambroni, infine, costrinse Gronchi ad assumere un profilo più defilato fino alla fine del proprio settennato<sup>174</sup>, per cui non si verificarono più

<sup>168</sup> Ricostruisce la vicenda Tabacchi S., *La formazione del Governo Zoli*, cit., pp. 192-193.

<sup>169</sup> In particolare, espressero critiche Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1199-1201; Barile P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, pp. 347-350; e Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 851-854.

<sup>170</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 134. La possibilità di revoca dell'incarico come sanzione per l'allontanamento dell'incaricato rispetto all'indirizzo politico prefissato dal Capo dello Stato è stata negata da Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 872-877.

<sup>171</sup> Ricostruisce la vicenda Calandra P., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quaderni Costituzionali*, 1988, pp. 9-14.

<sup>172</sup> Secondo la prassi precedente l'incarico veniva conferito in forma orale, ma, al momento dello scioglimento della riserva, il Presidente della Repubblica emanava un decreto di conferimento retrodatato al giorno in cui l'incarico era stato conferito in forma orale. Di conseguenza, anche l'atto di accettazione delle dimissioni del precedente Capo del Governo doveva essere retrodatato al giorno in cui era stato conferito l'incarico. Il conferimento in via esclusivamente orale permetteva di evitare la retrodatazione del decreto di accettazione delle dimissioni, che da quel momento avrebbe portato la stessa data del decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri e del decreto di nomina dei ministri. Si vedano Elia L., *La nuova prassi in ordine alle modalità dell'incarico di formare il governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 370-371; e Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 817-822. Sulla precedente prassi si veda sempre Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1183-1193.

<sup>173</sup> Sia per quanto riguarda la nuova forma orale dell'incarico che il tentativo di parlamentarizzare la crisi si veda Canale G., *Il Fanfani II: un governo breve, ma intenso!*, cit., pp. 206-213.

<sup>174</sup> Come ricostruito da Redi C., *Il Governo Tambroni*, cit., pp. 244-253, Tambroni fu incaricato dal Capo dello Stato perché formasse un governo di ordinaria amministrazione. Una vicenda simile a quella che aveva visto protagonista Pella. Tuttavia, il Governo riuscì ad ottenere la fiducia della Camera solo con i voti determinanti del Msi, fatto che portò alla richiesta ufficiale della Dc a Tambroni di dimettersi. Quest'ultimo, su sollecitazione di Gronchi, decise di presentarsi comunque al Senato dove ottenne la fiducia senza che i voti della destra fossero determinanti. Tuttavia, i disordini di Genova, divampati a seguito della decisione del Msi di tenervi il proprio congresso nazionale, furono l'occasione per la Dc di sfiduciare Tambroni.

momenti di tensione con le forze politiche.

Secondo Paladin, “*non si può dire che il settennato di Gronchi abbia prodotto conseguenze politiche di grande rilievo*” e il suo protagonismo si risolse, alla fine, “*nell’accentuazione dei consueti consigli e ammonimento, per mezzo dei quali i Presidenti del più vario stampo hanno spesso influito – da allora a oggi – sulle scelte dell’incaricato stesso*”<sup>175</sup>. Tuttavia, egli stimolò alcune delle più rilevanti riflessioni dottrinarie sulla figura del Capo dello Stato. Esposito rilevò l’inconsistenza delle posizioni che descrivevano il Presidente della Repubblica quale potere neutro e imparziale rispetto alle forze politiche. Al contrario, il Capo dello Stato sarebbe “*una delle forze politiche dello Stato, delimitato nei poteri per il timore della sua parzialità*” e “*nell’esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre*”<sup>176</sup>. Barile, invece, elaborò la celebre distinzione fra l’indirizzo politico costituzionale e l’indirizzo politico di maggioranza, pur sempre vincolato nei fini dalla Costituzione, ma che tende ad attuare “*solo nelle parti che sono ad esso congeniali?*”. Al Presidente della Repubblica – essendo titolare della funzione di indirizzo politico costituzionale – sarebbe spettato il compito di “*controllare l’indirizzo di maggioranza ed eventualmente di correggerlo per allinearlo all’attuazione dei fini costituzionali?*”. Di conseguenza, sarebbe stata naturale l’influenza presidenziale “*nella caratterizzazione della formazione ministeriale, e, conseguentemente, nell’adozione dell’indirizzo politico da parte di quest’ultima*”<sup>177</sup>. In ogni caso, come riconobbe lo stesso Paladin<sup>178</sup>, il settennato di Gronchi fu determinante anche nel rendere più appetibile la carica di Capo dello Stato, come dimostrava il fatto che difficilmente uomini politici in attività – compresi leader di partito – avessero rinunciato alla candidatura al Quirinale<sup>179</sup>.

L’elezione di Segni fu frutto di compromesso fra Moro e la destra democristiana, che voleva nel Capo dello Stato un contrappeso alla nascente coalizione di governo con il Psi. In effetti, Segni manifestò diverse volte insofferenza verso la formula di centro-sinistra. In particolare, durante le consultazioni che porteranno alla nascita del Governo Moro I, ricevette il Comandante dell’Arma dei Carabinieri De Lorenzo, il Capo della Polizia Vicari e il Governatore della Banca d’Italia Carli<sup>180</sup>. Tale decisione è stata interpretata come il desiderio di Segni di sincerarsi

<sup>175</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., pp. 134-135.

<sup>176</sup> Esposito C., *Capo dello Stato*, cit., p. 234 e p. 236.

<sup>177</sup> Barile P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 307-311.

<sup>178</sup> Paladin L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., p. 136.

<sup>179</sup> Mentre in Germania diversi politici di primo piano avevano rifiutato di concorrere per l’elezione a Presidente della Repubblica federale, come notò Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 661.

<sup>180</sup> Secondo Cuomo G., *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, cit., p. 175, le consultazioni dovrebbero riguardare esclusivamente personalità del mondo parlamentare, mentre i soggetti esterni ad esso sarebbero semplicemente “invitati” dal Presidente della Repubblica. Come nota Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., p. 828, nota 55, trattasi di una tesi che pecca di eccessivo formalismo dato che non è chiaro cosa dovrebbe differenziare le consultazioni dagli inviti.

sulla tenuta dell'ordine pubblico in caso di scioglimento anticipato, che egli considerava un'opzione più appetibile rispetto alla formazione del centro-sinistra organico<sup>181</sup>. Tuttavia, tali colloqui non potevano considerarsi una rottura delle convenzioni seguite fino a quel momento, dato che essenziale era – ed è – la consultazione dei soli gruppi parlamentari, mentre altri soggetti potevano – e possono – essere ricevuti liberamente dal Presidente della Repubblica<sup>182</sup>. E, inoltre, alla fine di queste Segni conferì in ogni caso l'incarico alla personalità capace di formare un esecutivo che ricevesse la fiducia delle Camere, cioè Moro. Più controverso fu l'atteggiamento del capo dello Stato a seguito della crisi del primo esecutivo di Moro. Oltre alla sua vicinanza con il Comandante dei Carabinieri De Lorenzo, sulla quale non fu stata fatta piena chiarezza, Segni espresse forti riserve sulla conferma del socialista Giolitti a ministro del bilancio<sup>183</sup>. Data la riservatezza che circonda la fase della presentazione della lista dei ministri da parte dell'incaricato non è possibile sapere quale fu la reazione dei gruppi parlamentari impegnati nella ricerca dell'accordo di governo. Il dato fattuale, comunque, fu la sostituzione al ministero del bilancio di Giolitti con un altro membro del Psi, Pieraccini. Sostituzione che, in ogni caso, fu accettata dai partiti di governo e, in particolare, dai socialisti<sup>184</sup>.

Con Saragat si assistette ad una situazione speculare. Egli poteva, infatti, considerarsi in un certo garante della formula di centro-sinistra e si adoperò attivamente perché si formassero esecutivi organici con il Psi<sup>185</sup>. Ad esempio, durante le trattative che portarono alla formazione del III Governo Moro, Saragat, nonostante il primo incarico al politico pugliese si fosse risolto in un nulla di fatto, insistette nel conferire prima un preincarico e poi un secondo incarico allo stesso Moro<sup>186</sup>. Soprattutto, nella quinta legislatura, quando nel campo socialista erano nuovamente emerse le divisioni in merito alla collaborazione con la Dc, Saragat iniziò a conferire

---

<sup>181</sup> Almeno secondo Rodomonte M.G., *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione*, cit., p. 355.

<sup>182</sup> Si potrebbe, dunque, distinguere fra consultazioni di carattere formale, in primis quelle degli ex Presidenti della Repubblica o gli ex Presidenti delle Camere e dell'Assemblea costituente, e di carattere sostanziale, cioè quelle dei rappresentanti delle forze parlamentari e dei Presidenti delle Camere. In proposito, si vedano Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 825-829; nonché Paladin L., *Governo*, cit., pp. 680-682.

<sup>183</sup> Rodomonte M.G., *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione*, cit., p. 363.

<sup>184</sup> Secondo Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1196-1197, il Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di procedere alla nomina di un ministro solo in casi scolastici come il mancato godimento dei diritti civili e politici dell'interessato. Al di fuori di queste ipotesi, il Capo dello Stato potrebbe esclusivamente manifestare al Presidente del Consiglio incaricato l'inopportunità politica di proporre una determinata personalità a capo di un dicastero. Di fronte alla persistenza del proponente egli non potrebbe certo ricorrere alla revoca dell'incarico. Il caso in esame sembra uno di quelli in cui il proponente abbia accolto i suggerimenti del Presidente della Repubblica. Similmente si pone Predieri A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 105.

<sup>185</sup> In generale, sul tema si rimanda a Aa. Vv., *Le crisi di governo nella V legislatura durante la Presidenza Saragat*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, pp. 2744-2817.

<sup>186</sup> Si veda sempre Rodomonte M.G., *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione*, cit., pp. 368-371. Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., p. 868 evidenzia la singolarità relativa all'invito di Saragat fatto a Moro di non sciogliere negativamente la riserva e, al contempo, di dare avvio a nuove consultazioni.

“incarichi condizionati”, con i quali dava mandato al Presidente del Consiglio incaricato di formare un esecutivo di centro-sinistra. In occasione della crisi del III Governo Rumor, il Presidente della Repubblica conferì addirittura un mandato ad Andreotti perché formasse un governo quadripartito di centro-sinistra<sup>187</sup>. La prassi degli incarichi condizionati sollevò delle perplessità. Secondo alcuni, il mancato rispetto degli orientamenti presidenziali da parte dell’incaricato avrebbe potuto portare alla revoca dell’incarico<sup>188</sup>. Tuttavia, imporre condizioni all’incaricato entrava in contraddizione con la stessa natura dell’incarico quale atto prodromico alla nomina, subordinato soltanto all’individuazione del soggetto capace di coagulare una maggioranza parlamentare<sup>189</sup>. E al di là di ciò, tale drastica soluzione avrebbe creato ulteriore instabilità, soprattutto nel caso in cui l’incaricato fosse riuscito a dare vita ad un esecutivo che avrebbe potuto ottenere la fiducia grazie a forze politiche esterne alla formula indicata dal Capo dello Stato<sup>190</sup>. Piuttosto che di incarico condizionato si sarebbe dovuto, dunque, parlare di recepimento, da parte del Presidente della Repubblica, delle indicazioni emerse durante le proprie consultazioni. Recepimento, che, in ogni caso, non avrebbe potuto essere vincolante per l’incaricato<sup>191</sup>. Comunque sia, a testimonianza dell’inopportunità di tale prassi, essa non venne proseguita da Leone.

### 3. Il benigno vincolo esterno incentrato sul dollaro

#### 3.1. La subordinazione della Banca d’Italia

Secondo Sartori, il pluralismo polarizzato italiano era “*la soluzione meno vitale e peggio funzionante*”<sup>192</sup>. Ci si deve, dunque, chiedere come sia stata possibile la longevità di un sistema tanto disfunzionale. A questo quesito sono state date diverse risposte. Secondo Elia la presenza di un partito dalla forza elettorale preponderante rispetto agli altri e l’assenza di ali estreme che perseguissero i propri obiettivi con aggressività militare al di fuori del Parlamento controbilanciavano l’instabilità ministeriale<sup>193</sup>. Galli, invece, individuava nella mancanza di alternanza al

<sup>187</sup> Di tale penetrante condizione chiesta ad Andreotti parla Severa F., *La nascita del governo di Emilio Colombo*, cit., p. 428.

<sup>188</sup> Lo sostenne, in particolare, Rizza G., *Le dimissioni del terzo governo Rumor e la formazione del governo Colombo*, cit., p. 2785.

<sup>189</sup> Come aveva già evidenziato Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1180-1183 e p. 1192.

<sup>190</sup> Come evidenzia Paladin L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit, p. 202.

<sup>191</sup> Soluzione caldeggiata, peraltro, dallo stesso Rizza G., *Le dimissioni del terzo governo Rumor e la formazione del governo Colombo*, cit., p. 2785; oltreché da Paladin L., *Diritto costituzionale*, cit., pp. 389.

<sup>192</sup> Sartori G., *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, cit., p. 308.

<sup>193</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, cit., p. 662.

governo sia il motivo dell'inefficienza del parlamentarismo italiano sia la ragione della sua sopravvivenza. All'opposizione si era collocato un Pci conscio dell'impossibilità di sovvertire il sistema, mentre dall'altro lato la Dc restava comunque il partito di gran lunga egemone nell'area di governo. Da qui l'espressione "bipartitismo imperfetto", al fine di indicare il dominio del sistema politico da parte di due forze che attiravano due terzi dell'elettorato<sup>194</sup>. Secondo Di Palma, infine, il sistematico clientelismo partitico assicurava alle principali forze politiche l'appoggio dei ceti medi<sup>195</sup>. Si tratta di analisi che evidenziano alcune delle motivazioni alla base della sopravvivenza di un sistema politico tanto instabile. Ad esse, tuttavia, andrebbe aggiunto il fattore determinante dovuto al contesto internazionale. Si è visto che il *gold exchange standard* delineato a Bretton Woods fosse un tentativo di creare un ordine monetario internazionale che riuscisse a conciliare il nuovo assetto di dipendenza delle banche centrali con un sistema di cambi relativamente fissi, sacrificando la libera circolazione dei capitali e, dunque, la formazione di un mercato finanziario internazionale<sup>196</sup>. Limitando la circolazione dei capitali, il *gold exchange standard*, non obbligava, innanzitutto, gli aderenti "ad adeguare i propri tassi di interesse a quelli del mercato internazionale", consentendogli, anzi, di manovrarli "in modo da portare la domanda interna a un livello tale da assicurare un'elevata occupazione". In secondo luogo, impediva agli aderenti di finanziare il proprio deficit della bilancia commerciale attraverso l'afflusso di capitali dall'estero: ogni Paese "era costretto a tenere in equilibrio separatamente i movimenti di merci e i movimenti di capitali"<sup>197</sup>.

L'equilibrio esterno – simboleggiato dal cambio fisso con il dollaro – si sostanzialmente, dunque, in un vincolo esterno all'esercizio della politica economica dei governi. Una volta messo in pericolo tale equilibrio era dovere dei Paesi aderenti al Fmi – con il supporto delle banche centrali – adottare misure deflattive, quali l'aumento delle imposte o dei tassi di interesse. Il *gold exchange standard*, in altre parole, si basava interamente sul dollaro<sup>198</sup>. In tale contesto, dunque, solo la politica economica statunitense poteva dirsi pienamente libera, ma fu amministrata in modo da promuovere anche lo sviluppo dei propri partner commerciali. Il *gold exchange standard* era, nei fatti, un regime egemonico simile a quello delle monete auree medievali. Con la differenza che quello sorto a Bretton Woods si basava su una moneta legale. Certo, era sopravvissuta la finzione dell'ancoraggio del dollaro all'oro, ma si trattava, per l'appunto di una finzione. Mentre le monete auree medievali erano universalmente accettate a causa del proprio

<sup>194</sup> Galli G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1966, pp. 61-68.

<sup>195</sup> Di Palma G., *Sopravvivere senza governare*, cit., pp. 344-354

<sup>196</sup> Si rimanda, nuovamente, a Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 255-273.

<sup>197</sup> I virgolettati sono presi da Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 117.

<sup>198</sup> Più in generale sul tema si rimanda a Hobsbawm E.J., *Il secolo breve. 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2019, pp. 322-337; Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 282-313; nonché Id., *Storia dell'economia*, cit., pp. 246-263.

contenuto di oro, il dollaro poteva assumere la stessa funzione solo se fosse stato amministrato dalle autorità politiche e monetarie americane di modo che generasse la fiducia necessaria per essere adottato come valuta per gli scambi internazionali<sup>199</sup>. Tale fiducia venne costruita gestendo il dollaro in modo da garantire non solo gli interessi statunitensi, ma anche quelli degli altri Paesi del blocco occidentale. Si potrebbe dire che quel sistema monetario dollaro-centrico costituì un benigno vincolo esterno. Oltre al finanziamento della ricostruzione europea, per il tramite degli aiuti dell'*Erp*, infatti, lungo tutti gli anni Cinquanta gli Stati Uniti si preoccuparono di emettere dollari in misura sufficiente a sostenere l'aumento degli scambi internazionali, sia attraverso prestiti che attraverso le importazioni<sup>200</sup>. La continua immissione di dollari nel mercato internazionale funzionò analogamente alla continua scoperta di nuovi giacimenti di oro<sup>201</sup>. In sintesi, gli Stati Uniti adottarono una politica economica e monetaria espansiva più che decennale lasciando che il proprio deficit della bilancia commerciale crescesse sempre di più<sup>202</sup>. E, al contempo, il tasso di inflazione statunitense rimase considerevolmente basso per cui il dollaro venne agevolmente adottato dai Paesi occidentali come valuta di riserva internazionale per la sua stabilità di lungo periodo<sup>203</sup>.

Nel *gold exchange standard* ai Paesi come l'Italia veniva, dunque, chiesto esclusivamente l'impegno a rispettare la parità con il dollaro. Si è visto come il IV Governo De Gasperi decise di onorare questo impegno, dando al successivo sviluppo economico una struttura orientata alle esportazioni, tanto che la bilancia commerciale italiana del primo ventennio repubblicano fu quasi sempre caratterizzata da *surplus*<sup>204</sup>. La combinazione fra deflazione e svalutazione consentì l'apertura del Paese al commercio internazionale<sup>205</sup> – l'obiettivo di fondo degli accordi di Bretton Woods – insieme al mantenimento della stabilità della lira, sia interna che esterna. A dimostrazione di ciò, il cambio di un dollaro per 625 lire, stabilito nel 1949, venne mantenuto fino

---

<sup>199</sup> Sulle difficoltà di costruire un regime egemonico partendo da una valuta nazionale priva di contenuto aureo si rimanda a Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 313-326.

<sup>200</sup> A loro volta, i dollari che finivano nelle banche centrali e nelle banche di credito europee “erano rilanciati agli Stati Uniti, nella forma di depositi a breve termine con le banche americane” (De Cecco M., *Il sistema di gold exchange internazionale dal 1944 al 1965: note interpretative*, in Id., *Saggi di politica monetaria*, cit., p. 18).

<sup>201</sup> Stammati G., *Moneta*, cit., p. 770.

<sup>202</sup> Si veda sempre Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 279-281.

<sup>203</sup> Secondo i dati forniti da *inflation.eu* negli Stati Uniti, nel periodo compreso fra il 1956 al 1966, il tasso medio di crescita dei prezzi sui beni di consumo fu dell'1,77 per cento annuo.

<sup>204</sup> Dopo il deficit del 1952 e del 1953, la bilancia commerciale italiana tornò in equilibrio. Anzi, nella seconda parte del decennio divenne sensibilmente positiva, tanto che nel 1959 il *surplus* fu pari al 2,15 per cento del reddito nazionale. Dopo la battuta d'arresto del 1963 – di cui si parlerà fra poco – il *surplus* fu, in media, del 2,10 per cento annuo in rapporto al reddito nazionale, con una punta del 3,39 per cento del reddito nazionale nel 1965. Le percentuali sono state estrapolate da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>205</sup> Mentre il processo di apertura al commercio internazionale di altri Paesi europei fu più altalenante, con diversi ritorni di fiamma protezionistici, come osserva Baffi P., *L'evoluzione monetaria in Italia*, cit., pp. 279-280.

al crollo del sistema egemonico americano, avvenuta nel 1971<sup>206</sup>. Anche il tasso di inflazione rimase sotto controllo<sup>207</sup>, nonostante il reddito nazionale fosse cresciuto, in media, del 6,7 per cento annuo nel primo ventennio repubblicano<sup>208</sup>. I motivi di questo successo furono semplici<sup>209</sup>. Un Paese come l'Italia, nel quale il reddito medio era sensibilmente inferiore rispetto alla media delle grandi Nazioni occidentali, ebbe la capacità di svilupparsi trainato da esportazioni rese competitive dal basso costo del lavoro e dalla debolezza dei sindacati. I salari crebbero comunque, ma in maniera inferiore alla produttività del lavoro. Inoltre, i profitti vennero costantemente reinvestiti al fine di aumentare la produttività del settore industriale. Tanto che nel corso degli anni Sessanta l'Italia divenne un Paese creditore verso il resto del Mondo<sup>210</sup>. La combinazione fra una crescita dei salari inferiore alla crescita della produttività e alti livelli di investimento privato – destinati anche all'estero – scongiurò qualsiasi spinta inflazionistica. L'afflusso di denaro proveniente dal *surplus* della bilancia commerciale veniva, infatti, reinvestito all'estero in modo che non si riflettesse sui prezzi interni e senza obbligare le autorità italiane ad una rivalutazione della lira che avrebbe potuto penalizzare l'industria esportatrice. L'adesione dell'Italia alla Comunità economica europea, avvenuto nel 1957<sup>211</sup>, e la dichiarazione di convertibilità esterna della lira<sup>212</sup> costituirono il coronamento del primo ventennio di

<sup>206</sup> Come è facilmente attestabile dai dati resi disponibili dalla Banca d'Italia in *tassidicambio.bancaditalia.it*. La lira si mantenne, dunque, stabile anche rispetto alle altre valute europee ad eccezione del marco, dato che nel 1961 le autorità tedesche decisero di rivalutare la propria moneta di circa il 4 per cento per riequilibrare il proprio enorme *surplus* della bilancia commerciale. La tendenza del marco ad apprezzarsi rispetto alle altre valute europee sarebbe stata una costante nei decenni successivi.

<sup>207</sup> Il tasso di inflazione sui beni di consumo si mantenne su una media del 3,45 per cento nel periodo di tempo compreso fra il 1948 e il 1968. Va tenuto conto, oltretutto, che la media è inevitabilmente viziata dalle fiammate inflazionistiche avutesi la prima nel 1951 a seguito dell'inizio delle ostilità in Corea – quando l'incremento dell'indice dei prezzi al consumo raggiunse quasi il 10 per cento – e la seconda fra il 1962 e il 1965 – di cui si parlerà in maniera approfondita fra poco. Senza tali anomalie il tasso medio sarebbe stato pari al 2,60 per cento. I dati sono estrapolati da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*.

<sup>208</sup> Secondo i dati presenti in *La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*, disponibile in *seriestoriche.istat.it*, il reddito nazionale del 1948 fu pari a circa 186 miliardi di euro – rapportato ai prezzi del 2010 –, mentre nel 1971 si attestò a circa 771 miliardi di euro. In altre parole, in tale lasso di tempo il reddito nazionale era quadruplicato.

<sup>209</sup> Le motivazioni sono sintetizzate da Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 68-70; e Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 287-291. Più ampiamente, si veda Baffi P., *L'evoluzione monetaria in Italia*, cit., pp. 305-307.

<sup>210</sup> Per rendersene conto è sufficiente analizzare quella che viene chiamata posizione patrimoniale netta sull'estero, cioè la differenza fra l'ammontare dei capitali interni diretti verso l'estero e l'ammontare di capitali esteri diretti verso l'interno. Se i primi superano i secondi significa che il Paese investe in attività estere più di quanto l'estero investa in attività interne. A partire dal 1958 la posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia divenne significativamente positiva, fino a raggiungere nel 1971 i 6,460 miliardi di euro. Una cifra pari al 16,4 per cento del reddito nazionale. La percentuale è stata sempre estrapolata da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>211</sup> Con l. 14 ottobre 1957, n. 1203, pubblicata in G.U. 23 dicembre 1957, n. 317 S.O. Sui dibattiti parlamentari relativi alla legge di ratifica si veda Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 156-162.

<sup>212</sup> La convertibilità esterna della lira consisteva nell'obbligo della Banca d'Italia di cambiare le lire possedute dai non residenti sul territorio italiano nelle valute dei propri Paesi. La decisione di concedere ai non residenti tale opportunità giunse proprio in virtù del processo di ricostruzione delle riserve valutarie della Banca d'Italia iniziata con la stretta monetaria del 1947. Alla dichiarazione di convertibilità esterna della lira seguì la fissazione della convertibilità – fittizia – con l'oro tramite l'art. 1, d.l. 28 gennaio 1960, n. 14, pubblicato in G.U. 5 febbraio 1960, n. 30. Indirettamente, venne così ufficializzata anche la parità con il dollaro e si giunse al pieno rispetto degli

sviluppo repubblicano.

In questo frangente, la politica monetaria assunta dalla Banca d'Italia fu orientata al mantenimento dell'equilibrio della bilancia commerciale, in piena continuità con il progetto di sviluppo orientato alle esportazioni<sup>213</sup>. L'ammontare della riserva obbligatoria non fu abbassato fino al 1962, mentre il tasso ufficiale di sconto venne progressivamente ridotto fino a raggiungere il 3,5 per cento nel 1958<sup>214</sup>. In questa fase l'istituto di emissione mantenne un rapporto di dipendenza rispetto al Governo, anche se va ammessa la mancanza di situazioni di conflitto, nelle quali gli obiettivi politici dell'esecutivo potessero trovare resistenza da parte della banca centrale<sup>215</sup>. Infatti, il finanziamento del tesoro da parte della Banca d'Italia si mantenne sempre su dimensioni trascurabili, sia attraverso il canale delle anticipazioni ordinarie<sup>216</sup> sia tramite l'acquisto di titoli pubblici<sup>217</sup>. Questo perché, nonostante il disordine della contabilità pubblica di cui si è parlato in precedenza, e nonostante il costante aumento delle spese<sup>218</sup>, l'imponente sviluppo economico portò comunque ad un notevole aumento delle entrate tributarie<sup>219</sup>. In virtù di ciò, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta il debito pubblico – pur aumentando in termini assoluti<sup>220</sup> – prese una curva discendente rispetto al reddito nazionale,

---

accordi di Bretton Woods, i quali volevano assicurare “*valute convertibili in oro a tassi stabili e prevedibili, e quindi convertibili reciprocamente sempre a tassi stabili e prevedibili*” (Galbraith J.K., *Soldi*, cit., p. 288).

<sup>213</sup> In questo senso si veda Nardozi G., *Autonomia della banca centrale e istituzioni di governo: il caso della Banca d'Italia*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., pp. 232-235. Baffi nota come la politica monetaria degli anni Cinquanta fu caratterizzata da rari interventi e dal ricorso agli identici strumenti scelti nel 1947 (Baffi P., *L'evoluzione monetaria in Italia*, cit., pp. 309-311; e Id., *Stabilità monetaria e sviluppo economico*, in Id., *Studi sulla moneta*, cit., pp. 323-325).

<sup>214</sup> Con d.m. 6 giugno 1958, pubblicato in G.U. 7 giugno 1958, n. 134.

<sup>215</sup> Secondo Salvemini M.T., *L'autonomia della politica monetaria nel rapporto tra Banca d'Italia e Tesoro*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., p. 276, “*In qualche modo la visione dei governatori non era che l'esecuzione di un disegno istituzionale complessivo [...] in quanto la gestione della politica economica si collocava in quegli anni nell'ambito di un insieme di regole rappresentato dal sistema monetario internazionale, che costituiva per l'istituto di emissione un essenziale punto di riferimento per la propria condotta ed un importante riparo dalle pressioni provenienti dal governo*”.

<sup>216</sup> Il cui limite venne, tra l'altro, portato dal 15 al 14 per cento del totale delle spese previste dal bilancio di previsione e dalle successive variazioni dalla l. 13 dicembre 1964, n. 1333, pubblicata in G.U. 19 dicembre 1964, n. 314.

<sup>217</sup> Anzi, la Banca d'Italia ridusse significativamente la quota di debito pubblico da essa detenuta, che durante gli anni della Seconda Guerra Mondiale aveva superato la metà del totale. Come si evince dalla sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di *infostat.bancaditalia.it*, la quota di debito pubblico detenuta dall'istituto di emissione passò dal 47,5 per cento del 1947 al 16,8 per cento del 1968.

<sup>218</sup> A dimostrazione del fatto che fu la straordinaria crescita economica a tenere sotto controllo il debito pubblico, durante tutto il periodo preso a riferimento il pareggio del bilancio non venne mai raggiunto. Fino al 1955, infatti, l'indebitamento annuo si mantenne sempre al di sopra del 3 per cento del reddito nazionale, declinando in maniera consistente solo nella prima metà degli anni Sessanta e tornando al di sopra del 3 per cento in seguito. L'avanzo primario – cioè la differenza fra le entrate e le spese dello Stato al netto di quelle riservate al pagamento degli interessi sul debito pregresso – si registrò esclusivamente fra il 1960 e il 1962. I dati sono presi dall'*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., p. 37.

<sup>219</sup> Peraltro, nei bilanci pubblici degli anni Cinquanta la componente delle spese riservata agli investimenti era di tutto rispetto, sebbene declinante rispetto alla spesa corrente (Baffi P., *L'evoluzione monetaria in Italia*, cit., p. 302).

<sup>220</sup> Dai dati presenti nella sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*, il debito pubblico italiano passò dai 926 milioni di euro – a prezzi del 2022 – del 1947 ai 10.405 milioni di euro del 1968.

raggiungendo il punto più basso nella prima metà degli anni Sessanta<sup>221</sup>. L'assenza di conflitti si registrò anche in merito alla politica economica, specialmente quando la congiuntura interna e internazionale avrebbero potuto creare divergenze in merito alle azioni da intraprendere. Questo perché, come si è visto, l'esigenza di mantenere la parità esterna con il dollaro – e, dunque, con le altre valute – era condivisa dalla stessa classe politica italiana<sup>222</sup>. Non si può certo dire che le misure deflazionistiche del 1947 furono prese in contrasto con gli indirizzi di politica economica voluti dal Governo. Si è visto, anzi, che De Gasperi chiamò Einaudi al ministero del bilancio proprio perché mettesse in pratica le ricette deflattive che, fino a quando era stato Governatore della Banca d'Italia, aveva potuto soltanto proporre. Il nuovo Governatore Menichella si limitò, dunque, a completare il disegno deflazionistico dell'esecutivo, servendosi degli strumenti di controllo del credito messi a disposizione dell'istituto di emissione dal r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375.

In sintesi, le scelte fondamentali di politica economica e monetaria assunte all'indomani dell'esclusione delle sinistre dall'esecutivo si rivelarono vincenti nel periodo successivo tanto da non dover essere ridiscusse, sebbene la prolungata compressione della domanda interna costò alla Dc la possibilità di essere un partito maggioritario. Ciò consentì al sistema politico di strutturarsi nel modo prima visto senza contraccolpi sullo sviluppo economico del Paese. O meglio, senza contraccolpi tali da rimettere in discussione il sistema istituzionale, come invece era avvenuto in Germania all'indomani della crisi del 1929 o in Francia durante il processo di decolonizzazione, per citare altri due sistemi di multipartitismo estremo o polarizzato. L'estrema instabilità governativa e la mancanza di un vero e proprio indirizzo politico ebbero comunque effetti rimarchevoli, specialmente nella seconda e terza legislatura, quando più opportuna sarebbe stata una quanto minima gestione degli squilibri derivanti da uno sviluppo impetuoso unito alla veloce transizione da un'economia prevalentemente agricola a una industriale. Infatti, i settori industriali orientati al consumo interno, così come i servizi, rimasero caratterizzati da crescita salariale superiore alla produttività e bassi livelli di investimento, al contrario dell'industria esportatrice, dando vita a quello che venne definito “dualismo economico”<sup>223</sup>. Inoltre, dato che i settori più dinamici dell'economia richiedevano poca manodopera rispetto a quella esistente, la disoccupazione restò elevata nei primi anni Cinquanta, e trovò

---

<sup>221</sup> Secondo i dati forniti dall'*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., p. 36, nel 1964 il debito totale si attestò al 27,4 per cento del reddito nazionale.

<sup>222</sup> Riprendendo Salvemini M.T., *L'autonomia della politica monetaria nel rapporto tra Banca d'Italia e Tesoro*, cit., p. 276, “Il regime di gold exchange standard si caratterizzava per l'obbligo che vincolava le autorità monetarie di difendere le parità fisse tra monete, attraverso l'utilizzo delle riserve ufficiali. In caso di squilibrio dei conti con l'estero diveniva imperativo adottare politiche di gestione della domanda interna. Il ricorso a misure di contenimento della domanda, è bene sottolinearlo, era giustificato, prima che dalla Banca d'Italia, dal governo e dal paese”

<sup>223</sup> Definizione data da Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 61-65.

nell'emigrazione verso l'estero e nelle assunzioni del settore pubblico due valvole di sfogo. Infine, a partire dalla seconda metà del decennio si sviluppò anche un moto migratorio interno, dal Sud verso il Nord e dalle campagne verso le città. Movimento che trasformò le città italiane aggravando la speculazione edilizia e la scarsità di servizi pubblici, dovuti all'assenza di qualsiasi pianificazione urbana, e, soprattutto, ampliò definitivamente il divario fra il Sud agricolo e il Nord industriale<sup>224</sup>.

### 3.2. La stretta monetaria del 1963

A dimostrare l'attenzione italiana al rispetto del vincolo esterno rappresentato dalla parità con il dollaro vi furono gli eventi che portarono alla stretta monetaria del 1963. All'inizio degli anni Sessanta cominciarono ad apparire i primi segnali di una saturazione del mercato del lavoro, soprattutto nell'industria manifatturiera. In altre parole, il sistema economico si stava avvicinando alla piena occupazione<sup>225</sup>. Il rafforzamento delle organizzazioni sindacali portò ad un aumento degli scioperi e delle manifestazioni che, in alcuni casi come a Torino in Piazza Statuto fra il 7 e il 9 luglio 1962, degenerarono in scontri violenti con la forza pubblica<sup>226</sup>. Nel corso della prima metà degli anni Sessanta, dunque, gli aumenti salariali nell'industria furono consistenti e sopravanzarono per la prima volta la crescita della produttività. Il varo di consistenti aumenti nelle retribuzioni dei dipendenti pubblici andò a sommarsi al movimento ascendente del settore privato, aggravando la situazione<sup>227</sup>. Al fine di non comprimere i profitti, l'imprenditoria reagì con un aumento generalizzato dei prezzi dei prodotti industriali<sup>228</sup>. Tale situazione produsse, ovviamente, un aumento del tasso di inflazione – che nel 1962 raggiunse il 5,10 per cento e l'anno successivo il 7,52 per cento<sup>229</sup> – e un deterioramento della bilancia

<sup>224</sup> Descrive efficacemente l'emigrazione interna ed estera italiana, le difficoltà enormi degli enti locali a soddisfare la domanda di abitazioni e il divario fra Sud e Nord Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 293-315 e pp. 334-336.

<sup>225</sup> In base ai dati forniti da *Sessant'anni di Europa*, disponibili in *istat.it/lavoro*, il tasso di disoccupazione declinò dal 5,7 per cento della forza lavoro nel 1960 al 4 per cento del 1963, il valore più basso mai registrato nell'Italia repubblicana. Secondo Baffi P., *L'alternativa vicenda del quinquennio 1961-1965*, in Id., *Studi sulla moneta*, cit., pp. 347-351, al raggiungimento della piena occupazione andava a sommarsi l'ampia formazione di liquidità proveniente dal canale estero – derivante cioè dal *surplus* della bilancia commerciale degli anni fra il 1958 e il 1960 – e dal disavanzo pubblico – sebbene quest'ultimo fosse diminuito a partire dal 1960, secondo l'*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., p. 37. Anche l'abbassamento della riserva obbligatoria dal 25 per cento al 22,5 per cento deciso dal Cnr nel 1962 diede effetti espansivi.

<sup>226</sup> Sull'episodio di Piazza Statuto e, più in generale, sull'aumento delle contestazioni nelle fabbriche si veda Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 340-343.

<sup>227</sup> Lo evidenzia Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 235-237.

<sup>228</sup> Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 82-85.

<sup>229</sup> I dati sono sempre estrapolati da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*.

commerciale<sup>230</sup>, cui la Banca d'Italia dovette far fronte mediante il ricorso alle riserve valutarie al fine di mantenere la parità esterna<sup>231</sup>. Va, inoltre, tenuto presente che nello stesso periodo si erano formati i primi esecutivi di centro-sinistra con l'astensione del Psi. Il IV Governo Fanfani procedette proprio agli inizi del 1963 alla nazionalizzazione dell'energia elettrica<sup>232</sup>, diffondendo il timore di futuri e più estesi espropri, e introdusse una nuova imposta sui dividendi azionari<sup>233</sup>. Si trattava di provvedimenti funzionali a far maturare l'alleanza organica con il Psi, ma allarmarono i grandi risparmiatori, provocando una fuga di capitali verso l'estero.

Si è visto che l'imprenditoria scaricò l'aumento del costo del lavoro sui prodotti finali. Tuttavia, se ciò era relativamente semplice per l'industria orientata al consumo interno – data la sempre crescente domanda interna – risultava quasi impossibile per i settori orientati alle esportazioni: in un regime di cambi fissi, scaricare sugli acquirenti esteri l'aumentato costo del lavoro avrebbe reso i prodotti italiani meno competitivi. Di fronte all'inopportunità di svalutare la lira<sup>234</sup>, rimaneva solo l'opzione di nuove politiche deflattive che arrestassero momentaneamente la crescita della domanda interna, al fine di tutelare la competitività e i profitti dei settori più dinamici dell'economia italiana. Il nuovo Governatore della Banca d'Italia Carli, subentrato a Menichella nel 1960, segnalò più volte la necessità di frenare il surriscaldamento dell'economia italiana. Le esortazioni di Carli a adottare politiche deflattive furono una delle ragioni della mancata nascita del primo governo di centro-sinistra all'indomani delle elezioni del 1963. Fu, dunque il Governo Leone I a gestire per primo la congiuntura economica avversa, ma trattandosi di un esecutivo a tempo non aveva la forza necessaria a reagire adeguatamente allo squilibrio della bilancia commerciale. In tale situazione, l'intervento più deciso fu quello della Banca d'Italia, la quale attuò una progressiva restrizione del credito alle banche commerciali a partire dall'autunno del 1963, provocando una caduta degli investimenti nei successivi due anni. Ad essa seguì necessariamente la stagnazione della produzione industriale, un aumento della disoccupazione, soprattutto nel settore manifatturiero, e un momentaneo arresto della crescita del

---

<sup>230</sup> Secondo *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, fra il 1962 e il 1963 la bilancia commerciale passò da un *surplus* di 86 milioni di euro a un *deficit* di 220 milioni, pari all'1,56 per cento del reddito nazionale.

<sup>231</sup> Fra il 1962 e il 1963 le riserve in valuta estera della Banca d'Italia passarono da 217 a 66 milioni di euro, come si evince sempre da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>232</sup> Con l. 6 dicembre 1962, n. 1643, pubblicata in G.U. 12 dicembre 1962, n. 316, venne istituito l'Enel, ente di diritto pubblico cui vennero trasferite le attività prima esercitate da imprese private. Sulle questioni della legittimità degli espropri e della natura degli indennizzi si rimanda a Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 180-182.

<sup>233</sup> È la l. 29 dicembre 1962, n. 1745, pubblicata in G.U. 7 gennaio 1963, n. 5.

<sup>234</sup> Secondo Baffi P., *L'alternativa vicenda del quinquennio 1961-1965*, cit., p. 353, una svalutazione avrebbe colpito eccessivamente il volume delle importazioni, le quali erano cresciute enormemente in rapporto al reddito nazionale rispetto al 1949.

reddito nazionale<sup>235</sup>. La lieve depressione derivante dalla manovra portò con sé anche la riduzione della crescita dei prezzi e un veloce riequilibrio della bilancia commerciale<sup>236</sup>.

La stretta creditizia fu fortemente criticata, anche da economisti di estrazione liberale perché finì per esaurire le fonti di finanziamento delle piccole e medie imprese, i cui profitti si erano già ridotti in forza degli aumenti salariali precedenti. Colpendo indiscriminatamente gli investimenti la manovra contribuì a peggiorare gli squilibri fra produttività e costo del lavoro a favore di quest'ultimo<sup>237</sup>. Al di là dell'opportunità o meno della misura, tuttavia, ciò che rileva, ai nostri fini, è se le azioni di Carli furono adottate in contrasto con l'orientamento dell'esecutivo. Intanto, la riduzione del credito alle banche commerciali era una misura di politica monetaria espressamente demandata all'istituto di emissione. Al contempo, però, l'inevitabile riflesso che avrebbe avuto – ed ebbe – sull'economia reale, avrebbe richiesto una sinergia di azione con il Governo Leone. Va anche detto, d'altra parte, che non vi furono rilievi da parte di quest'ultimo. Anzi, è plausibile che la manovra monetaria restrittiva incontrasse il favore dell'esecutivo, dato che si collocava perfettamente in linea con la linea di politica economica seguita nel quindicennio precedente e consistente nella difesa della parità esterna della lira<sup>238</sup>. Inoltre, la Banca d'Italia collaborò attivamente al finanziamento dell'indebitamento pubblico che, a causa del rallentamento della crescita dovuta alle misure di austerità fiscale e monetaria, crebbe sensibilmente<sup>239</sup>. Anche alla luce della massima riservatezza che circondava i rapporti fra la Banca d'Italia e il Governo non è, quindi, possibile dirimere la questione in via definitiva. Ciò che è pacifico, in ogni caso, è che la stretta creditizia dell'estate del 1963 rese ancor più evidente la debolezza degli esecutivi italiani, incapaci di esprimere un chiaro indirizzo politico attraverso

<sup>235</sup> Secondo *La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*, nel biennio 1964-1965, il reddito nazionale crebbe “soltanto” del 3,96 e del 4,60 per cento, contro una media dei dieci anni precedenti pari al 6,4 per cento. Nei cinque anni successivi, comunque, sarebbe tornato a crescere secondo i ritmi precedenti. Il tasso di disoccupazione tornò, invece, vicino al 6 per cento nel 1966 e su tali livelli si mantenne fino al 1968 (*Sessant'anni di Europa*). I dati del rallentamento si trovano anche in Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 85-87; e Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 267-268.

<sup>236</sup> Secondo *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, il tasso di inflazione sui beni di consumo scese al 5,93 per cento nel 1964, al 4,34 per cento nel 1965, al 2 per cento sia nel 1966 che nel 1967 e all'1,27 per cento nel 1968. La bilancia dei pagamenti tornò in equilibrio già nel 1964 per raggiungere un notevole *surplus* nei due anni successivi. Le stesse riserve valutarie della Banca d'Italia passarono in un solo anno – fra il 1963 e il 1964 – da 66 a 615 milioni di euro, secondo quanto riportato da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>237</sup> Si veda, in particolare, Modigliani F., La Malfa U., *Su alcuni aspetti della congiuntura e della politica monetaria italiana nell'ultimo quinquennio*, in *Moneta e Credito*, 1966, pp. 211-257.

<sup>238</sup> Ancora riprendendo le parole di Salvemini M.T., *L'autonomia della politica monetaria nel rapporto tra Banca d'Italia e Tesoro*, cit., p. 276, “la stretta monetaria del 1963 non incontrò resistenze nel governo. Anzi la circostanza che la Banca d'Italia abbia in qualche misura temporeggiato prima di assumere un atteggiamento di decisa restrizione monetaria, ridusse di molto le eventuali opposizioni nel governo a tale orientamento, data la forte emorragia già subita dalle nostre riserve”.

<sup>239</sup> L'indebitamento pubblico raggiunse il 4,1 per cento nel 1965 contro l'1,1 dell'anno precedente (*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., p. 37). Una consistente parte dei titoli pubblici emessi venne acquisita dalla Banca d'Italia, tanto che – come si evince dalla sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di *infostat.bancaditalia.it* – la quota di debito da questa detenuta superò il 23 per cento del totale negli anni considerati per declinare successivamente.

il quale vincolare le autorità monetarie. La progressiva indipendenza che acquisirà l'istituto di emissione italiano negli anni Ottanta sarà dovuta anche a questo fattore patologico<sup>240</sup>.

Soprattutto, l'intervento della Banca d'Italia si risolse in “*un fatto compiuto di cui il nuovo governo difficilmente avrebbe potuto non prendere atto*”<sup>241</sup>, dando il via all'adozione di ulteriori misure deflazionistiche. Quando si formò il primo esecutivo di Moro venne, infatti, a replicarsi quella suddivisione dei compiti che si era verificata nei governi di unità nazionale: il ministero del bilancio venne assegnato ad un socialista, Giolitti, mentre il ministero del tesoro ad un esponente della destra democristiana come Colombo. Il fine era il medesimo: porre un freno alle richieste dei socialisti, anche in considerazione del fatto che l'apertura a sinistra aveva sempre avuto come fine quello di normalizzare il Psi<sup>242</sup>. Il programma del I Governo Moro era ricco di propositi, spaziando dall'attuazione regionale fino alla programmazione economica, passando per l'approvazione dello statuto dei lavoratori e la riforma urbanistica<sup>243</sup>. Accanto a queste riforme strutturali, proposte dal Psi quali condizioni per un'alleanza di governo, si dovevano accompagnare contestualmente misure che contrastassero la congiuntura economica avversa, proseguendo nell'opera iniziata dalla Banca d'Italia. Secondo Colombo, e dunque la Dc, invece le riforme avrebbero trovato spazio solo dopo le misure anticongiunturali<sup>244</sup>. Colombo aveva ovviamente l'appoggio del Governatore della Banca d'Italia Carli, il quale, nel marzo del 1964, riuscì ad ottenere dagli Stati Uniti un prestito di un miliardo di dollari al fine di reintegrare le proprie riserve valutarie<sup>245</sup>. Non solo: a sostenere la politica di contenimento dei consumi fu la Commissione europea con una raccomandazione ad aprile. E non va dimenticato l'appoggio del Presidente della Repubblica Segni, che durante le consultazioni del dicembre precedente aveva ricevuto lo stesso Governatore della Banca d'Italia.

Si è visto che tali contrasti portarono alla caduta del primo esecutivo di Moro nel giugno del 1964 cui seguirono due ulteriori esecutivi di centro-sinistra al prezzo della rinuncia socialista all'attuazione integrale del programma di governo. E si è visto che Moro procedette alla sostituzione di Giolitti con Pieraccini al ministero del bilancio su richiesta di Segni. Di tale paralisi decisionale sono evidenti i risultati dei governi di centro-sinistra. Al termine della legislatura

---

<sup>240</sup> Secondo Nardozzi G., *Autonomia della banca centrale e istituzioni di governo*, cit., p. 237: “*L'apporto decisivo della banca centrale nella concezione e nella gestione della politica economica, che in quei frangenti aveva supplito ad un vuoto governativo derivante dalle difficoltà di accordo politico, diverrà una componente permanente?*”.

<sup>241</sup> Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., p. 240.

<sup>242</sup> Anche alla luce del fatto che la Dc rimaneva l'interlocutore privilegiato della classe imprenditoriale, come evidenzia Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 249-266.

<sup>243</sup> L'elenco completo si trova in Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 249-251.

<sup>244</sup> Si rimanda nuovamente a Evangelisti V., Sechi S., *L'autonomia socialista e il centro-sinistra (1956-1968)*, cit., pp. 113-121.

<sup>245</sup> Si veda sempre Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., p. 265.

dell'attuazione regionale si poteva contare soltanto la legge elettorale<sup>246</sup> – del cui meccanismo proporzionale si è parlato in precedenza. La riforma urbanistica giunse al termine<sup>247</sup>, anche se fuori tempo massimo visto che l'abnorme e disordinato sviluppo urbano si era già verificato<sup>248</sup>. La programmazione economica rimase sostanzialmente sulla carta. Il primo progetto di piano quinquennale venne, infatti, presentato nel 1965 dal ministro del bilancio Pieraccini, ma divenne legge solo due anni dopo<sup>249</sup>, quando il quinquennio di riferimento era già iniziato. E, soprattutto, le disposizioni in esso contenute avrebbe necessitato di essere attuate successivamente da ulteriori provvedimenti legislativi e amministrativi. Per questa, e altre ragioni<sup>250</sup>, il tentativo di programmazione non venne più ripetuto in seguito. Un relativo successo, invece, si ebbe per quanto riguarda le tutele sul luogo di lavoro. Nei primi decenni repubblicani era rimasto in vigore il principio del libero recesso dal rapporto di lavoro ex articolo 2118 del Codice civile. Già nel 1958, tuttavia, la Corte costituzionale intervenne a precisare che tale disposizione non esprimeva alcun principio inderogabile dell'ordinamento, notando come i contratti collettivi di lavoro avessero già ristretto la libertà imprenditoriale in tale campo<sup>251</sup>. Durante la quarta legislatura, dunque, venne approvata dal Parlamento la legge 15 luglio 1966, n. 604, il principio del giustificato motivo a base del licenziamento individuale<sup>252</sup>. Pur essendo ristretta alle imprese con più di 35 dipendenti<sup>253</sup> e pur non prevedendo l'obbligo di reintegrazione sul posto di lavoro del dipendente licenziato senza giustificato motivo<sup>254</sup>, tale legge aprirà la strada alla vera e propria approvazione dello Statuto dei Lavoratori, che avverrà quattro anni più tardi.

<sup>246</sup> La già vista l. 17 febbraio 1968, n. 108, pubblicata in G.U. 6 marzo 1968, n. 61.

<sup>247</sup> Con l. 6 agosto 1967, n. 765, pubblicata in G.U. 31 agosto 1967, n. 218.

<sup>248</sup> Del resto, un precedente progetto di riforma urbanistica proposto da Sullo, ministro dei lavori pubblici del Governo Fanfani IV, incontrò la tenace resistenza del settore edile e venne accantonata anche a causa delle forti opposizioni che l'esecutivo aveva già incontrato nel corso della nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica. Si vedano Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 367-369; e Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 182-184.

<sup>249</sup> Si tratta della l. 27 luglio 1967, n. 685, pubblicata in G.U. 14 agosto 1967, n. 203 S.O. Sui contenuti e l'iter di approvazione della legge si rimanda a Predieri A., Barucci P., Bartoli M., Gioli G., *Il programma economico 1966-1970. Legge 27 luglio 1967, n. 685*, Milano, Giuffrè, 1967.

<sup>250</sup> Puntualmente sviscerate da Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 203-215; e Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 104-110.

<sup>251</sup> Corte cost., sent. 27 gennaio 1958, n. 7, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 51-58, con nota di Crisafulli V., *Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi (in tema di recesso ad nutum)*, pp. 366-379. Tale orientamento venne confermato sette anni più tardi, poco prima che il legislatore intervenisse a limitare il libero recesso del datore di lavoro. Ci si riferisce a Corte cost., sent. 9 giugno 1965, n. 45, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 655-667, con nota di Crisafulli V., *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*, pp. 661-667.

<sup>252</sup> Sulla quale si veda l'ampio commento di Napoletano D., *Il licenziamento dei lavoratori alla stregua della nuova disciplina legislativa. Legge 15 luglio 1966, n. 604*, Torino, Utet, 1966.

<sup>253</sup> Art. 11, primo comma, l. 15 luglio 1966, n. 604, pubblicata in G.U. 6 agosto 1966, n. 195.

<sup>254</sup> Art. 8, primo comma, l. 15 luglio 1966, n. 604, pubblicata in G.U. 6 agosto 1966, n. 195.



## Capitolo III

### La rinnovata indipendenza delle banche centrali

#### 1. La stagflazione degli anni Settanta

##### 1.1. La crisi del sistema egemonico americano

Nelle pagine precedenti abbiamo visto quale fosse il funzionamento del sistema monetario internazionale incentrato sul predominio politico ed economico statunitense. Questa egemonia cominciò, tuttavia, a declinare nel corso degli anni Sessanta<sup>1</sup>. Abbiamo visto che la politica monetaria espansiva americana era stata funzionale a garantire la piena ripresa dei Paesi europei e del Giappone. Tali Paesi esportavano beni e servizi verso l'estero, ricevendo in cambio dollari, cioè semplici biglietti della *Federal Reserve* americana, i quali, tecnicamente, costituivano un credito verso la stessa. Negli anni Cinquanta, in sintesi, “*il deficit della bilancia dei pagamenti USA [fu] considerato con favore da tutti gli altri Paesi?*”<sup>2</sup>. Nel decennio successivo, invece, divenne sempre più difficile per il Paese egemone garantire la convertibilità del dollaro in oro e avere allo stesso tempo un cronico *deficit* della bilancia commerciale<sup>3</sup>. Da qui la tendenza delle banche centrali europee ad accumulare oro, presentando i dollari in proprio possesso alla *Federal Reserve* perché fossero convertiti in metallo prezioso. Il resto del mondo cominciava a mostrarsi scettico sulla capacità degli Stati Uniti di mantenere stabile il valore del dollaro rispetto all'oro<sup>4</sup>, anche in considerazione del deficit di bilancio americano sempre più elevato, necessario a finanziare le ingenti spese militari per il conflitto in Vietnam<sup>5</sup>. Non solo: anche il tasso di inflazione annuo

---

<sup>1</sup> Peraltro, già al termine del decennio precedente erano emersi alcuni segnali di debolezza del sistema, riconducibili principalmente alla tendenza delle banche centrali europee ad accumulare oro piuttosto che dollari. Ciò testimoniava una non piena fiducia nei confronti della convertibilità del dollaro in oro. In Italia ad evidenziare il deflusso di oro dagli Stati Uniti fu De Cecco M., *Il sistema di gold exchange internazionale dal 1944 al 1965*, cit., p. 21. Guardando ai dati forniti da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, si evince che, fra il 1957 e il 1963 l'oro detenuto dalla Banca d'Italia passò da 179 a 756 milioni di euro.

<sup>2</sup> Stamatì G., *Moneta*, cit., p. 770.

<sup>3</sup> È proprio in riferimento a tale inconciliabilità che l'economista belga Triffin coniò il proprio celebre “dilemma”, illustrato in una serie di articoli del 1959 poi raccolti in Triffin R., *La crisi del dollaro e dell'oro: il futuro della convertibilità*, in Id., *Dollaro, Euro e moneta mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 143-190.

<sup>4</sup> Scrive De Cecco M., *Il sistema di gold exchange internazionale dal 1944 al 1965*, cit., pp. 24-25, “Non è molto realistico, infatti, credere che un paese da solo sia in grado, in un mondo con ampi commerci internazionali, di assorbire una quantità di importazioni sufficiente a fornire l'intero sistema di liquidità internazionale adeguata. La sola possibilità è, quindi, che il paese centro generi liquidità aumentando continuamente le dimensioni dei suoi prestiti internazionali, cioè riducendo continuamente la sua proporzione riserve/depositi” e, di conseguenza “Come in qualsiasi sistema bancario operante con una proporzione riserve/depositi minore di uno, la continuazione delle operazioni dipende dalla ipotesi che coloro che ricevono le banconote non si recano tutti in una volta alla banca a cambiarle contro oro”.

<sup>5</sup> Come scrive Galbraith J.K., *Soldi*, cit., p. 327, “Dal 1914 alla fine della Seconda guerra mondiale gli uomini provvisti di mezzi, quando cercavano un rifugio sicuro per le loro ricchezze nell'eventualità di un conflitto, pensavano agli Stati Uniti. Ma ora

del dollaro cominciava ad essere preoccupante. Si è visto che quest'ultimo era divenuto la valuta internazionale di riserva perché eccezionalmente stabile nel tempo. Tuttavia, a partire dal 1968 l'indice dei prezzi statunitense prese un movimento ascendente<sup>6</sup>, trasmettendosi presto agli altri Paesi<sup>7</sup>. In forza degli alti livelli di occupazione e dell'alto tasso di sindacalizzazione, i lavoratori americani – seguiti ben presto dai propri colleghi dell'intero blocco occidentale – iniziarono a rivendicare aumenti salariali elevati.

L'inflazione americana poteva essere contrastata solo assumendo una politica monetaria restrittiva, cioè opposta a quella assunta nel ventennio precedente. Per questi motivi, il 15 agosto 1971 il Presidente americano Nixon dichiarò la sospensione della convertibilità del dollaro. A tale dichiarazione seguì l'istituzione di una tassa sulle importazioni statunitensi e una svalutazione del dollaro rispetto all'oro – e, dunque, rispetto alle altre valute – pari a circa l'otto per cento, al fine di tamponare il *deficit* della bilancia commerciale<sup>8</sup>. Tali misure riuscirono a frenare temporaneamente l'inflazione americana<sup>9</sup>. L'inconvertibilità del dollaro segnò, tuttavia, la fine di Bretton Woods e lasciò il posto ad un sistema monetario dominato da cambi pienamente flessibili, il cosiddetto *fiat standard*. Dopo un infruttuoso tentativo di riallineamento delle valute occidentali al dollaro, infatti, nei due anni successivi tutti i più importanti Paesi industrializzati dichiararono la propria valuta fluttuante sul mercato dei cambi. In quella particolare congiuntura la libera fluttuazione dei cambi fu foriera di ulteriore inflazione. La reazione dell'imprenditoria agli aumenti salariali consistette nello scaricare il crescente costo del lavoro sul prezzo dei prodotti finiti. Nel sistema di cambi fissi precedente, come si è visto, tale dinamica avrebbe generato un *deficit* della bilancia commerciale. Tuttavia, nel nuovo regime questo “vincolo esterno” era scomparso dato che le valute erano libere di apprezzarsi e deprezzarsi seguendo l'andamento della bilancia commerciale dei rispettivi Paesi. Pertanto, l'opposizione del padronato alle rivendicazioni sindacali venne sostanzialmente meno. In sintesi, si innescò una spirale

---

*che gli Stati Uniti erano diventati una superpotenza impigliata nel Vietnam e uno dei termini dell'equilibrio del terrore, non sembravano più tanto sicuri. Era meglio la Svizzera e meglio ancora la Germania”.*

<sup>6</sup> Lo sottolinea Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 281-286. Da *inflation.eu* si evince che fra il 1967 e il 1970 il tasso di inflazione statunitense passò dal 2,77 per cento al 5,84 per cento.

<sup>7</sup> Riprendendo le parole di Galbraith J.K., *Soldi*, cit., p. 325: “C'è una singolare asimmetria fra gli Stati Uniti e il resto del mondo. Gli Stati Uniti, nelle relazioni economiche con gli altri Paesi, sono sufficientemente autonomi per potersi spingere molto in là, avendone la volontà e la capacità, nello stabilizzare i propri prezzi. Ma se i loro prezzi salgono, sono pochi i Paesi che possono non risentirne. Essi possono avere più inflazione degli Stati Uniti; è difficile che ne abbiano meno”. Tant'è che nella seconda metà degli anni Sessanta si verificarono diversi aggiustamenti del cambio fra le valute europee e il dollaro. Nel novembre del 1967 il Regno Unito svalutò la sterlina, seguito nel luglio del 1969 dal franco francese. Nel novembre dello stesso anno la Germania decise di rivalutare il marco. Su questi primi riallineamenti si veda l'esperienza diretta del Governatore della Banca d'Italia dell'epoca, contenuta in Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1993, pp. 215-227.

<sup>8</sup> Sulla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro – e, soprattutto, i diversi tentativi di evitare tale evento – si rimanda sempre a Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 235-246.

<sup>9</sup> Nel 1971 e nel 1972 il tasso di inflazione scese al 4,30 e al 3,27 per cento, come si evince sempre da *inflation.eu*.

inflattiva alimentata dagli aumenti salariali compensati dall'aumento dei prezzi dei beni finiti, il quale, a sua volta, portava ad ulteriori rivendicazioni salariali<sup>10</sup>. Tale dinamica inflazionistica, comune a tutti i Paesi occidentali – venne oltretutto inasprita dalla decisione dell'Opec – l'organizzazione che riunisce ancora oggi i Paesi produttori di petrolio – di quadruplicare il prezzo del greggio nell'autunno del 1973<sup>11</sup>. Gli anni Settanta passarono, dunque, alla storia come il periodo della stagflazione, un misto di stagnazione economica ed elevata crescita dei prezzi. La crisi del sistema monetario internazionale ebbe effetti particolarmente pesanti sull'Italia. Alla fine degli anni Sessanta la tensione nelle fabbriche era tornata elevata come al tempo degli scontri di Piazza Statuto<sup>12</sup>. Riprese, di conseguenza, quel movimento ascendente dei prezzi che si era verificato già all'inizio del decennio, seppur non immediatamente corrisposto da un peggioramento della bilancia commerciale<sup>13</sup>. Erano questi gli anni del centro-sinistra instabile. Per dare un'idea delle forti contrapposizioni che animavano il Paese, il III Governo Rumor giunse al termine per le dimissioni del Presidente del Consiglio dovute al rifiuto della triplice sindacale di revocare uno sciopero generale previsto per il 7 luglio 1970<sup>14</sup>. I governi dell'epoca reagirono alla crescita dei prezzi con debolezza, sostanzialmente elevando il tasso ufficiale di sconto<sup>15</sup>, senza prendere ulteriori provvedimenti di politica fiscale, quali l'inasprimento delle entrate tributarie. Ciò fu dovuto alla situazione interna alla Dc, nella quale il correntismo aveva praticamente polverizzato il partito, e al fatto che i socialisti si opposero a misure deflattive<sup>16</sup>. In sintesi, gli esecutivi della quinta legislatura non adottarono politiche di austerità. Anzi, la

<sup>10</sup> Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 301-307.

<sup>11</sup> L'aumento del prezzo del petrolio costrinse i Paesi importatori – fra cui l'Italia – a adottare diverse strategie di tutela della bilancia commerciale. In merito si veda Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 111-114.

<sup>12</sup> Oltretutto, si stava verificando una saldatura fra la contestazione operaia e giovanile iniziata nel 1968: i lavoratori, prendendo ad esempio l'attivismo universitario, iniziarono ad occupare gli impianti produttivi, dando luogo ad una nuova forma di contestazione ancor più difficile da gestire per il padronato. Le ore di lavoro perse a causa degli scioperi esplosero negli ultimi mesi del 1969, in quello che poi sarebbe divenuto famoso come "autunno caldo". Si vedano Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 419-433; e Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 90.

<sup>13</sup> Secondo *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, il tasso di inflazione, che nel 1968 si attestava all'1,27 per cento, raggiunse il 2,81 l'anno successivo e il 5,08 per cento nel 1970. La bilancia commerciale rimase, invece, in surplus sino al 1972, sebbene con valori inferiori al quinquennio 1965-1969. Il motivo alla base di questo apparente paradosso è che le importazioni italiane in quel biennio costarono meno, essendosi la lira rivalutata nei confronti del dollaro a partire dall'agosto del 1971. Si veda sempre *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>14</sup> Descrive l'episodio Lavagna G., *Governo di coalizione, governo balneare e governo di attesa*, cit., pp. 419-420.

<sup>15</sup> In particolare, il tasso ufficiale di sconto fu fissato al 5,5 per cento, riportandolo al livello più elevato dal 1947 (d.m. 7 marzo 1970, pubblicato in G.U. 9 marzo 1970, n. 61). In seguito, tuttavia, venne abbassato al 5 per cento (d.m. 3 aprile 1971, pubblicato in G.U. 3 aprile 1971, n. 83) e al 4 per cento (d.m. 7 aprile 1972, pubblicato in G.U. 8 aprile 1972, n. 93).

<sup>16</sup> Nel Congresso nazionale del giugno 1969 si formarono ben otto correnti diverse, con i dorotei rimasti orfani di Moro (Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 321-338), mentre nel 1970 il Psi si era spostato a sinistra sotto la guida del Segretario Mancini, come spiega Mieli P., *La crisi del centro-sinistra, l'alternativa, il «nuovo corso» socialista*, in Sabbatucci G. (diretto da), *Storia del socialismo italiano*, cit., Vol. VI, pp. 165-182.

riforma pensionistica del 1969 introdusse il sistema retributivo<sup>17</sup>, mentre nel 1970 venne approvato lo Statuto dei lavoratori<sup>18</sup>. Un complesso organico di disposizioni a tutela dei dipendenti e dell'attività sindacale sui luoghi di lavoro, il quale introdusse, in particolare, la tutela reale contro il licenziamento privo di giustificato motivo oggettivo<sup>19</sup>, pur limitandola alle aziende con più di quindici dipendenti. Al termine della quinta legislatura iniziarono, quindi, ad essere evidenti gli effetti della congiuntura economica avversa. Nel 1971 la crescita del reddito nazionale subì una battuta d'arresto<sup>20</sup>, mentre l'inflazione rimase alta, sebbene stabile<sup>21</sup>. Soprattutto, l'indebitamento pubblico iniziò a prendere una traiettoria ascendente<sup>22</sup>.

Dopo il primo scioglimento anticipato di entrambe le Camere – con il quale il Capo dello Stato prese atto della volontà dei partiti di evitare il referendum sul divorzio<sup>23</sup> – e le non risolutorie elezioni del 1972<sup>24</sup>, l'instabilità ministeriale proseguì, ovviamente, nella sesta legislatura<sup>25</sup>. Il II

<sup>17</sup> Si tratta della l. 30 aprile 1969, n. 153, pubblicata in G.U. 30 aprile 1969, n. 111 S.O. Con il sistema retributivo l'entità delle pensioni venne commisurata al livello delle retribuzioni percepite negli ultimi anni di attività dei lavoratori dipendenti. In tal modo le spese di previdenza vennero slegate dagli effettivi contributi versati nel corso della propria carriera lavorativa. Un meccanismo, dunque, foriero di inflazione oltre che gravante sul bilancio dello Stato.

<sup>18</sup> Si tratta della l. 20 maggio 1970, n. 300, pubblicata in G.U. 27 maggio 1970, n. 131. Si vedano Freni A., Giugni G., *Lo Statuto dei lavoratori. Commento alla legge 20 maggio 1970, n. 300*, Milano, Giuffrè, 1971; e Assanti C., Pera G., *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, Cedam, 1972.

<sup>19</sup> Art. 18, primo comma, l. 20 maggio 1970, n. 300, pubblicata in G.U. 27 maggio 1970, n. 131.

<sup>20</sup> Secondo *La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*, nel 1971 il reddito nazionale crebbe solamente dell'1,61 per cento, contro una media del 6,87 per cento del quinquennio precedente.

<sup>21</sup> Nel 1971 la crescita dei prezzi si attestò al 5 per cento (*Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, cit.).

<sup>22</sup> Secondo l'*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., pp. 36-37, fra il 1968 e il 1971 il disavanzo, che nel 1968 era stato pari al 3 per cento del reddito nazionale, nel 1971 aveva raggiunto il 5,2 per cento. Nello stesso periodo iniziò ad aumentare anche la spesa per interessi sul debito: dall'1,5 per cento del reddito nazionale nel 1968 al 2 per cento nel 1971.

<sup>23</sup> La vicenda è pienamente semplificativa della natura compromissoria del sistema partitico italiano, come riassume efficacemente Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 266-272. La Dc dovette, infatti, accettare l'approvazione del divorzio (la l. 1° dicembre 1970, n. 898, pubblicata in G.U. 3 dicembre 1970, n. 306) per evitare la rottura della coalizione di governo con le forze laiche. In cambio, ottenne la legge istitutiva dei referendum (la l. 25 maggio 1970, n. 352, pubblicata in G.U. 15 giugno 1970, n. 147), al fine di permettere alle organizzazioni cattoliche di raccogliere le firme per l'abrogazione della prima. Tuttavia, sia la Dc che il Pci e le forze laiche di maggioranza temevano il responso popolare. La caduta del Governo Colombo fu l'occasione per rinviare le consultazioni sfruttando la stessa legge istitutiva del referendum abrogativo, la quale – all'art. 34, secondo comma – posticipava il referendum in caso di scioglimento anticipato delle Camere. In questo frangente, le azioni di Leone furono discutibili. Egli, infatti, conferì un incarico ad Andreotti, seppur fosse chiara l'estrema difficoltà di formare un esecutivo che potesse ottenere la fiducia. Tant'è che il 26 febbraio 1972 il Governo non ricevette la fiducia iniziale al Senato. Il 27 febbraio Leone emise il decreto di indizione del referendum e il giorno successivo il decreto di scioglimento delle Camere, provocando il rinvio di un anno della consultazione. L'opera di Leone in questo frangente fu fortemente criticata da Bassanini F., *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1972, pp. 961-985, secondo il quale sarebbe stato più opportuno fosse il Governo dimissionario di Colombo, che non aveva ricevuto mozioni di sfiducia, a traghettare il Paese verso le elezioni.

<sup>24</sup> Per l'analisi dei risultati si rimanda a Ieraci G., *Gli anni del conflitto: 1968-1972*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 197-209. Risultarono stazionari sia la Dc che il Pci, così come il Psi e il Psdi che tornarono a presentarsi con liste separate. Il Msi, invece, fu il vincitore delle consultazioni, passando dal 4,5 per cento del 1968 all'8,7 per cento.

<sup>25</sup> Nella sesta legislatura, a causa dell'*exploit* del Msi, la Dc decise di tornare al centro. Si formò, dunque, il II Governo Andreotti in coalizione con socialdemocratici e liberali, che tornarono al governo per la prima volta dal 1957, e l'appoggio esterno dei repubblicani. La fragilità dell'esperimento centrista portò alla caduta del Governo e al ritorno alla formula del centro-sinistra, con Rumor prima e Moro in seguito, che guidarono due esecutivi a

Governo Andreotti, a causa dell'opposizione interna della sinistra democristiana e di un movimento sindacale mai così forte<sup>26</sup>, si limitò a dichiarare la lira fluttuante nel febbraio del 1973. Il che significò, in concomitanza con lo scoppio della crisi petrolifera dell'autunno, la formazione di un grave *deficit* della bilancia commerciale, una consistente svalutazione della lira e l'accelerazione della crescita dei prezzi<sup>27</sup>. Naturalmente, i successivi esecutivi di centro-sinistra non furono parimenti in grado di reagire alla situazione. Il IV Governo Rumor cadde proprio per l'opposizione dei socialisti alle misure deflattive chieste dal Fmi per accordare un prestito all'Italia<sup>28</sup>, mentre il IV Governo Moro adottò, addirittura, una politica fiscale espansiva insieme alla riduzione del tasso ufficiale di sconto<sup>29</sup>, al fine di contrastare la crisi economica derivante dalla riduzione del commercio internazionale. E, infatti, nel 1975 si sarebbe verificata, per la prima volta nella storia repubblicana, una contrazione del reddito nazionale<sup>30</sup>. La politica fiscale espansiva di Moro, tuttavia, peggiorò il *deficit* della bilancia commerciale, tanto che le riserve valutarie della Banca d'Italia si dimezzarono nel giro di pochi mesi<sup>31</sup> e la

---

testa prima di un nuovo scioglimento anticipato delle Camere. Sui Governi della sesta legislatura si rimanda a Cecili M., *Governo Andreotti II: il ritorno al centrismo*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit., pp. 454-466; Caruso L.A., *I Governi Rumor IV e V e l'attuazione della Costituzione, tra referendum abrogativo e Regioni ordinarie*, ivi, pp. 467-481; e Spatola S., *I Governi Aldo Moro IV e V: non gli ultimi del Centro-sinistra, ma il prodromo del «compromesso storico»*, ivi, pp. 482-494.

<sup>26</sup> Forza sugellata, nel luglio del 1972, dalla nascita della Federazione Cgil-Cisl-Uil. I tre principali sindacati italiani ritrovarono così unità di intenti a livello nazionale dopo le scissioni degli anni Cinquanta, come racconta Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 433-436.

<sup>27</sup> Sempre rifacendosi a *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, a causa dell'esplosione del prezzo del petrolio nel 1973 e 1974 il *deficit* della bilancia commerciale italiana fu pari, rispettivamente, all'1,68 e, addirittura, al 4,22 per cento del reddito nazionale, il valore peggiore della storia repubblicana. Di conseguenza, fra il febbraio del 1973 e il dicembre del 1974, la lira si svalutò del 14,7 per cento rispetto al dollaro e del 40,4 per cento rispetto al marco (*tassidicambio.bancaditalia.it*), mentre, fra il 1972 e il 1974 il tasso di inflazione raddoppiò ogni anno, passando dal 4,93 al 10,37 e, infine, al 19,44 per cento (*Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*). Come spiegano Graziani A., Meloni F., *Inflazione e svalutazione della lira*, in *Note Economiche*, 1973, n. 3, pp. 46-83, la decisione di lasciare che la lira si deprezzasse liberamente, anziché prevedere una parità più bassa e impegnarsi a difenderla, fu foriera di inflazione non solo perché ridusse le resistenze di Confindustria agli aumenti salariali richiesti dai sindacati, ma anche perché rese sempre più costosa l'importazione di materie prime e fonti di energia. Essendo stata scelta la libera fluttuazione – come evidenzia Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 124-125 – alla Banca d'Italia non restò che sfruttare le sue riserve in valuta estera al fine di guidare l'andamento della lira in modo che si svalutasse maggiormente rispetto al marco piuttosto che rispetto al dollaro. Dato che le materie prime venivano acquistate in dollari, mentre la maggior parte delle esportazioni italiane era rivolta al mercato europeo, tale politica avrebbe, infatti, permesso all'Italia di sostenere le proprie esportazioni senza pagare eccessivamente le importazioni.

<sup>28</sup> Le resistenze dei socialisti, e in particolare del ministro del bilancio Giolitti, portarono alle dimissioni del ministro del tesoro La Malfa e all'uscita dei repubblicani dalla maggioranza. La vicenda è ricostruita da Caruso L.A., *I Governi Rumor IV e V e l'attuazione della Costituzione*, cit., pp. 474-475. Sul prestito poi accordato all'Italia dal Fmi si rimanda a Goodman J.B., *La politica della gestione monetaria in Francia, Italia e Germania*, in Guerrieri P., Padoan P.C. (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea: Stati, mercati e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 308-309.

<sup>29</sup> Il tasso ufficiale di sconto venne riportato gradualmente fino al 6 per cento (d.m. 12 settembre 1975, pubblicato in G.U. 13 settembre 1975, n. 245), dopo essere stato elevato al 9 per cento dal V Governo Rumor (con d.m. 18 marzo 1974, pubblicato in G.U. 20 marzo 1974, n. 74).

<sup>30</sup> Il reddito nazionale si ridusse del 2,41 per cento (*La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*). Nonostante ciò, il tasso di inflazione fu pari al 17,17 per cento (*Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, cit.).

<sup>31</sup> Secondo *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, le riserve valutarie passarono da 1.159 a 612 milioni di euro fra il 1974 e il 1975. La veloce riduzione delle riserve indusse il nuovo Governatore

svalutazione della lira proseguì con ancor più velocità rispetto a prima<sup>32</sup>. Sempre nel 1975 la triplice sindacale riuscì ad ottenere da Confindustria la cosiddetta scala mobile, l'introduzione dell'indicizzazione totale all'inflazione del salario dei dipendenti<sup>33</sup>. Era il segno più eclatante del fatto che il padronato rinunciava definitivamente ad opporsi agli aumenti salariali perché a questi sarebbe inevitabilmente seguita, prima o poi, una svalutazione della lira.

Fu in questa congiuntura che iniziarono a maturare i presupposti di quella formula politica che sarebbe stata chiamata compromesso storico, la proposta del Segretario del Pci Berlinguer di formare governi di unità nazionale che potessero affrontare la congiuntura economica avversa e tutelare la fragile democrazia italiana da forze estremiste e reazionarie<sup>34</sup>. La proposta avrebbe preso corpo nel corso del 1975, in corrispondenza delle affermazioni del Pci nelle elezioni amministrative e regionali<sup>35</sup>. E, dato che per la seconda volta nel giro di pochi anni il Presidente della Repubblica sciolse anticipatamente le Camere, l'*exploit* del Pci si ripeté a livello nazionale nel giugno del 1976, nelle quali il bipartitismo imperfetto raggiunse il suo *zenit*: tre quarti degli elettori italiani avevano scelto la Dc o il Pci<sup>36</sup>. La congiuntura economica e il dilagare del

---

della Banca d'Italia Baffi a decidere, nel gennaio del 1976, di chiudere il mercato ufficiale dei cambi per quaranta giorni, come spiegato da Nardozi G., *Autonomia della banca centrale e istituzioni di governo*, cit., p. 238.

<sup>32</sup> Sempre rifacendosi a *tassidicambio.bancaditalia.it*, fra il luglio del 1975 e l'aprile del 1976 la lira si svalutò del 35,5 per cento rispetto al dollaro e del 31,7 per cento rispetto al marco.

<sup>33</sup> La misura dell'indicizzazione dei salari era stata introdotta nel 1946 al fine di tutelare i lavoratori dipendenti dall'inflazione di quegli anni. Ovviamente, dopo la stretta monetaria del 1947 e i successivi decenni di stabilità monetaria la misura non era più stata ridiscussa fino al 1975. Da quel momento, a cadenza trimestrale, i lavoratori dipendenti – a prescindere dall'entità del proprio stipendio – avrebbero ricevuto un'indennità di contingenza parametrata alla crescita dei prezzi sui beni di consumo. In generale sulle caratteristiche dell'indicizzazione totale si rimanda a Lungarella R., *La scala mobile 1945-1981. Caratteristiche, storia, problemi*, Venezia, Marsilio, 1981, pp. 70-103. Come venne presto evidenziato – in particolare da Spaventa L., *Salario protetto dal meccanismo di scala mobile a punto pieno*, in *Moneta e Credito*, 1976, pp. 387-402; e Modigliani F., Padoa Schioppa T., *La politica economica in un'economia con salari indicizzati al 100 per cento o più*, ivi, 1977, pp. 3-53 – un meccanismo come quello appena descritto era esso stesso fonte di inflazione perché avrebbe trasformato qualsiasi aumento dei prezzi, anche esogeno come quello relativo al costo delle materie prime, in un aumento dei salari e, quindi, dei prezzi dei beni finiti.

<sup>34</sup> La proposta berlingueriana venne pubblicata dalla rivista *Rinascita* in tre diversi articoli (Berlinguer E., *Imperialismo e coesistenza alla luce dei fatti cileni*, in *Rinascita*, 28 settembre 1973, pp. 3-4; Id., *Via democratica e violenza reazionaria*, ivi, 5 ottobre 1973, pp. 3-4; e Id., *Alleanze sociali e schieramenti politici*, ivi, 12 ottobre 1973, pp. 3-5). Sulla natura e i limiti della proposta si rimanda a Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 473-482.

<sup>35</sup> Le elezioni amministrative e regionali di giugno – nelle quali per la prima volta parteciparono i diciottenni in forza della l. 8 marzo 1975, n. 39, pubblicata in G.U. 10 marzo 1975, n. 67 – videro la netta affermazione del Pci. Alle regionali, in particolare, la Dc e il Pci si attestarono, rispettivamente, al 35 e al 33 per cento dei voti. La distanza fra le due forze era ormai minima. L'analisi dei risultati si trova in Feltrin P., *Una modernizzazione ambigua: 1972-1976*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 219-221. Il Pci, in coalizione con il Psi, riuscì inoltre a formare in quasi tutti i capoluoghi di regione le cosiddette giunte rosse, sulle quali si rimanda a Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 531-538.

<sup>36</sup> Il Pci superò il 34 per cento dei voti, mentre la Dc rimase stazionaria al 39 per cento. Tutte le altre forze politiche persero terreno, ad eccezione del Psi che rimase stazionario al 9,6 per cento. In particolare, il Psdi, il Pli e il Msi scesero rispettivamente al 3,4 per cento, all'1,3 per cento e al 6,1 per cento, segno che parte del proprio elettorato del 1972 aveva scelto la Dc per evitare che si consumasse il paventato sorpasso del Pci. Evidenzia l'attrazione esercitata dalla Dc sul voto di destra Feltrin P., *Una modernizzazione ambigua: 1972-1976*, cit., pp. 223-230.

terrorismo di estrema destra ed estrema sinistra<sup>37</sup> erano problemi di una gravità tale da spingere anche i democristiani a considerare seriamente l'apertura ai comunisti. Ad aumentare tale possibilità fu la scelta del Psi del nuovo Segretario Craxi di non partecipare ad alcun tipo di coalizione di governo<sup>38</sup>. Tuttavia, stante la persistenza della *conventio ad excludendum* e la netta contrarietà degli Stati Uniti all'ingresso del Pci nell'esecutivo, l'unica soluzione esperibile fu un governo monocolore democristiano, affidato ad Andreotti, che avrebbe ottenuto la fiducia con l'astensione non solo delle forze politiche tradizionalmente alleate della Dc, ma anche dei comunisti. Il III Governo Andreotti, passato alla storia come il governo della "non sfiducia", fu seguito da un IV Governo Andreotti, frutto della volontà del Pci di partecipare più attivamente all'indirizzo politico della maggioranza. Si trattò di un nuovo monocolore che ricevette la fiducia di Dc, Pci, Psi, Psdi e Pri. Tutte le forze politiche di maggioranza – compresi, dunque, i comunisti – collaborarono alla stesura del programma di governo<sup>39</sup>.

Grazie all'appoggio del Pci – e la conseguente moderazione sindacale – i governi di unità nazionale poterono impegnarsi con maggiore efficacia dei precedenti nella lotta all'inflazione e alla crisi valutaria<sup>40</sup>, concedendo al Pci la promessa di riforme strutturali, secondo un accordo sostanzialmente analogo a quello che aveva portato alla nascita del primo governo organico di centro-sinistra nel 1963. In effetti, la linea di collaborazione fra le principali forze politiche, sindacali e imprenditoriali diede alcuni frutti negli anni successivi. I sindacati, infatti, accettarono una parziale sterilizzazione della scala mobile, un contenimento delle ore di sciopero e sottoscrissero accordi aziendali sulla mobilità e produttività dei dipendenti<sup>41</sup>. Si era, dunque, di fronte ad una combinazione fra svalutazione e deflazione simile a quella adottata da Einaudi nel 1947. Come risultato, il tasso di crescita dei prezzi iniziò a diminuire, pur rimanendo piuttosto elevato, mentre la precedente svalutazione della lira consentì di riportare in grande *surplus* la bilancia commerciale italiana e, di conseguenza, consentì alla Banca d'Italia di ampliare

<sup>37</sup> Sul terrorismo degli anni Settanta si veda Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 450-453 e pp. 511-521.

<sup>38</sup> L'avvicendamento fra De Martino e Craxi, uomo della destra del partito e convinto autonomista, fu foriero di un netto cambiamento delle strategie politiche del Psi, come sottolineato da Mieli P., *La crisi del centro-sinistra*, cit., pp. 246-272.

<sup>39</sup> Sui governi di unità nazionale si vedano Porena D., *Il Governo della "non sfiducia": le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit., pp. 495-502; Delledonne G., *I Presidenti Leone e Pertini di fronte alla costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, ivi, pp. 503-518; e Smurra G., *L'iter di formazione del V Governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, ivi, pp. 519-547.

<sup>40</sup> Già nel marzo del 1976 venne deciso dal V Governo Moro un innalzamento del tasso ufficiale di sconto al 12 per cento, con d.m. 18 marzo 1976, pubblicato in G.U. 18 marzo 1976, n. 73. Il III Governo Andreotti lo elevò al 15 per cento con d.m. 30 settembre 1976, pubblicato in G.U. 2 ottobre 1976, n. 263.

<sup>41</sup> Grazie soprattutto al nuovo corso del Segretario della Cgil Lama, la cui linea di moderazione prese il sopravvento nel Congresso del febbraio 1978. Si veda Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 523-524.

significativamente le proprie riserve valutarie<sup>42</sup>. A partire dal 1977, dunque, la lira riuscì persino a rivalutarsi sul dollaro<sup>43</sup>, pur continuando a deprezzarsi rispetto al marco, consentendo al Paese di alleviare il costo dell'importazione di materie prime e fonti di energia e di garantire parimenti la competitività dei propri beni e servizi destinati al mercato europeo. Forte di tali risultati, il IV Governo Andreotti decise di aderire immediatamente ad un nuovo sistema monetario su scala regionale, il Sistema monetario europeo, sul quale si tornerà più ampiamente in seguito. L'adesione, tuttavia, avvenne con il voto contrario del Pci<sup>44</sup> e fu una delle motivazioni che portò Berlinguer a portare il proprio partito fuori dalla maggioranza parlamentare chiedendo che il Pci entrasse organicamente nell'esecutivo. Dato che tale richiesta non poteva essere accolta e stante il persistente rifiuto del Psi di tornare alla formula di centro-sinistra, il nuovo Presidente della Repubblica Pertini decise di sciogliere anticipatamente le Camere.

## 1.2. La forma di governo italiana nella stagflazione

Venuto meno il benigno vincolo esterno americano, il sistema istituzionale italiano iniziò a mostrare le proprie falle. Si è visto che la congiuntura economica fece emergere la necessità di adottare misure deflattive al fine di contrastare la crescita dei prezzi. Va riconosciuto che il modello keynesiano si dimostrò eccessivamente rigido in tutti i Paesi occidentali in quanto era politicamente più facile aumentare le spese piuttosto che le entrate<sup>45</sup>. Di conseguenza, gli anni Settanta furono quasi dappertutto anni di inflazione galoppante<sup>46</sup>. Tuttavia, il caso italiano fu

---

<sup>42</sup> Secondo *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, fra il 1976 e il 1978 il tasso di inflazione fu, rispettivamente, del 16,52, del 18,10 e del 12,44 per cento, il dato più basso dal 1973. Fra il 1976 e il 1978, invece, la bilancia commerciale italiana passò da un *deficit* di 1.220 milioni di euro – pari all'1,29 per cento del reddito nazionale – ad un *surplus* di 2.703 milioni di euro – pari all'1,98 per cento del reddito nazionale. Invece, le riserve valutarie della Banca d'Italia – che, come si è visto, nel 1975 erano pari a 612 milioni di euro – nel 1978 ammontavano a 5.101 milioni di euro. Si erano, cioè, praticamente decuplicate. Anche l'oro in possesso della banca centrale passò, nel medesimo periodo di tempo, da 932 a 6.143 milioni di euro. Si veda *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>43</sup> Facendo riferimento a *tassidicambio.bancaditalia.it*, fra l'aprile del 1977 e l'ottobre del 1978 la lira si rivalutò dell'8,6 per cento rispetto al dollaro, svalutandosi del 17,8 per cento rispetto al marco.

<sup>44</sup> Il 12 dicembre 1978, al termine delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, la Camera approvò una risoluzione con la quale manifestava sostegno all'adesione al Sme, precludendo la votazione di una risoluzione contraria presentata dal gruppo comunista (A.C., VII legislatura, Seduta 383, 13 dicembre 1979, pp. 25045-25069).

<sup>45</sup> Si veda Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 307-311.

<sup>46</sup> Estrapolando i dati da *inflation.eu*, è possibile rendersi conto che, fra il 1973 e il 1979, tutti i Paesi occidentali sperimentarono un'elevata crescita dei prezzi. Il tasso di inflazione medio annuo fu del 10,25 per cento in Francia, del 10,30 in Giappone, del 14,80 per cento in Gran Bretagna, del 7,34 per cento nei Paesi Bassi e dell'8,21 per cento negli Stati Uniti. Parziale eccezione fu la Repubblica Federale Tedesca, che ebbe un tasso di inflazione medio annuo del 4,95 per cento. Di conseguenza, come si vedrà in seguito, il marco tedesco divenne negli anni della stagflazione il nuovo simbolo della stabilità monetaria.

particolarmente critico<sup>47</sup>, in quanto i governi di coalizione non furono in grado di attuare un'efficace politica anticiclica a causa delle divisioni interne alla maggioranza parlamentare e allo stesso partito di maggioranza relativa. Anzi, si è visto che il VI Governo Moro adottò una politica fiscale espansiva – altro segno della rigidità del modello keynesiano – provocando una crisi valutaria e l'ulteriore svalutazione della lira. La congiuntura avrebbe richiesto ben altri sforzi anche in considerazione del fatto che misure di contenimento della domanda interna furono presa da tutti i Paesi europei, cioè i principali partner commerciali dell'Italia. Il Paese fu, dunque, “*colpito simultaneamente dal rincaro delle importazioni e dalla caduta delle esportazioni*”<sup>48</sup>. Il continuo deprezzamento della moneta nazionale stava proprio a dimostrare l'incapacità degli esecutivi dell'epoca di adottare una politica economica di contenimento dei consumi interni che permettesse, cioè, quella che si definisce una svalutazione del tasso di cambio reale. In mancanza di ciò, non rimaneva che consentire la svalutazione del tasso di cambio nominale della lira rispetto alle altre valute<sup>49</sup>. A questa emergenza il sistema politico rispose nell'unico modo possibile: portare al massimo grado il consociativismo includendo nella maggioranza parlamentare la più grande forza di opposizione antisistema al fine di ottenerne la collaborazione.

Il compromesso storico fu, dunque, una risposta politica all'instabilità ministeriale, esattamente come la formula di centro-sinistra, tant'è che alla collaborazione comunista al contrasto all'inflazione il Governo avrebbe dovuto rispondere con riforme sociali<sup>50</sup>, quali l'istituzione del Servizio sanitario nazionale<sup>51</sup>. Esattamente come il centro-sinistra, anche il compromesso storico non poteva che risolversi in un'accentuazione della natura compromissoria del sistema partitico. Ne fu una subitanea dimostrazione la scelta di eleggere Presidente della Camera Ingrao, un deputato del Pci. Tale prassi sarebbe, del resto, sopravvissuta a questo breve arco storico<sup>52</sup>. La successiva elezione del socialista Pertini a Presidente della Repubblica<sup>53</sup>, in un certo senso,

<sup>47</sup> Come si evince da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, fra il 1973 e il 1979 il tasso di inflazione medio annuo in Italia fu pari al 15,68 per cento. Solo la Gran Bretagna sperimentò risultati simili a quelli italiani.

<sup>48</sup> Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 126.

<sup>49</sup> Come si è visto in precedenza, in base ai dati forniti da *tassidicambio.bancaditalia.it*, fra il febbraio del 1973 e il marzo del 1979 la lira si svalutò del 46,4 per cento rispetto al dollaro e, soprattutto, del 136,5 per cento rispetto al marco.

<sup>50</sup> Sull'azione dei governi di unità nazionale si veda Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 525-531.

<sup>51</sup> Avvenuta con l. 23 dicembre 1978, n. 833, pubblicata in G.U. 28 dicembre 1978, n. 360. Si rimanda a Persiani M., Bellini V., Rossi F.P., *Il Servizio sanitario nazionale. Commento alla Legge 23 dicembre 1978, n. 833*, Bologna, Zanichelli, 1979.

<sup>52</sup> Secondo Boccaccini G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 266-273, questa sarebbe stata anche la logica conseguenza del ruolo quasi “arbitrale” affidato ai Presidenti delle Camere dai nuovi regolamenti parlamentari del 1971.

<sup>53</sup> Nel 1978 il Presidente della Repubblica Leone si dimise a seguito delle campagne di stampa che lo accusavano di essere coinvolto nello scandalo Lockheed. Allo scandalo le principali forze politiche reagirono, nelle elezioni presidenziali, convergendo verso l'ex partigiano socialista. Si vedano sempre Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 663-665; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l'elezione dei Presidenti*, cit., pp. 703-706.

confermò la “spartizione” delle più alte cariche dello Stato fra le tre forze politiche maggiori, visto che la Presidenza del Senato era rimasta appannaggio della Dc con Fanfani. Non a caso, sempre nella settima legislatura, fu approvata la legge elettorale per la prima elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, per la quale fu adottata, ancora una volta, una formula proporzionale senza alcun correttivo<sup>54</sup>. Il compromesso storico, dunque, non avrebbe potuto dare risposte di lungo periodo all’instabilità politica, il cui accentuarsi era testimoniato dal fatto che in soli sette anni vi erano stati ben tre scioglimenti anticipati delle Camere. Le vicende legate all’ultimo di questi sarebbero state anticipatrici di tendenze che si sarebbero affermate negli anni Ottanta. Il nuovo Presidente della Repubblica, infatti, dopo aver convinto Andreotti a riferire alle Camere i motivi della crisi del proprio esecutivo<sup>55</sup>, affidò per la prima volta l’incarico di Presidente del Consiglio ad un parlamentare non appartenente alla Dc, il repubblicano La Malfa, il quale, tuttavia, sciolse negativamente la riserva<sup>56</sup>. Seguì l’ennesimo incarico ad Andreotti, al quale Pertini indicò che La Malfa e Saragat avrebbero dovuto assumere entrambi il ruolo di Vicepresidente del Consiglio nel successivo Governo<sup>57</sup>. Tuttavia, dato che il V Governo Andreotti non ottenne la fiducia iniziale a Pertini non restò che sciogliere anticipatamente le Camere.

Altro grave sintomo della debolezza governativa fu la proliferazione del ricorso al decreto-legge. Nelle prime quattro legislature repubblicane questa particolare fonte primaria aveva rappresentato una parte decisamente trascurabile della produzione legislativa. Dal 1968 in poi i decreti-legge avrebbero, invece, assunto un ruolo sempre più centrale<sup>58</sup>, in corrispondenza

---

<sup>54</sup> Si tratta della l. 24 gennaio 1979, n. 18, pubblicata in G.U. 30 gennaio 1979, n. 29. La legge prevedeva, addirittura, un riparto dei seggi a livello nazionale (art. 21), sebbene avesse diviso il territorio in cinque circoscrizioni (art. 2).

<sup>55</sup> Quest’altro tentativo di parlamentarizzazione della crisi, come i precedenti, non diede i risultati sperati. Il Presidente del Consiglio, infatti, dopo aver riferito alle Camere si dimise senza attendere alcun responso parlamentare, come spiegato da Smurra G., *L’iter di formazione del V Governo Andreotti*, cit., pp. 524-525.

<sup>56</sup> Come si è visto in precedenza, l’affidamento dell’incarico ad una personalità indicata dal partito di maggioranza relativa costituiva esclusivamente una prassi liberamente aggirabile, dunque, se la situazione politica lo avesse consentito. Si veda, nuovamente, Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., pp. 855-857.

<sup>57</sup> Una decisione che provocò forti critiche dovute al fatto che, agendo in tal modo, il Presidente della Repubblica si sarebbe indebitamente intromesso nelle facoltà del Presidente del Consiglio di scelta dei ministri e di direzione politica generale del Governo. Così Baldassarre A., *La nascita del Governo elettorale Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, pp. 308-311. Tuttavia, secondo Rodriguez M., *Dalle dimissioni del Quarto Governo Andreotti alla formazione del Quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1979, p. 153, la designazione dei due Vicepresidenti non sarebbe stata certo vincolante per l’incaricato, potendo quest’ultimo modificare la propria compagine governativa nell’ipotesi in cui gli accordi di coalizione con i partiti della futura maggioranza parlamentare lo avessero imposto. E il successivo passo indietro di Saragat dimostrerebbe questa tesi.

<sup>58</sup> I dati sono forniti da Cazzola F., *Le lentezze dell’urgenza. Legislature, governi e uso del decreto-legge*, in Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. VI, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 11-12. Mentre nelle prime tre legislature le leggi di conversione dei decreti-legge avevano rappresentato il 2 per cento della produzione legislativa totale, nella quinta e nella sesta legislatura tale frazione salì rispettivamente al 7,8 per cento e al 10,7 per cento.

dell'incancrenirsi dell'instabilità delle maggioranze parlamentari e della necessità di provvedere tempestivamente al contrasto della congiuntura economica avversa. Uno degli esempi più paradigmatici di questa torsione fu il cosiddetto decretone economico deliberato dal Governo Colombo nel 1970<sup>59</sup>, un insieme di misure di contrasto alla crescente inflazione, il quale incontrò fin da subito una forte resistenza alla conversione da parte del Psi e della sinistra della stessa Dc, tanto da spingere l'esecutivo a reiterarlo<sup>60</sup> e approvarlo ponendo la questione di fiducia<sup>61</sup>. Anche durante la settima legislatura i decreti-legge deliberati dai governi di unità nazionale rappresentarono oltre un quinto della produzione legislativa e il V Governo Andreotti ne fece ampio ricorso seppur privo di fiducia iniziale e, dunque, orientato all'amministrazione degli affari correnti<sup>62</sup>. Venne, pertanto, confermato, quanto detto da Predieri già alla metà degli anni Settanta: *“il processo del decreto-legge e la successiva conversione in legge sono diventati una alternativa al normale procedimento di formazione della legge su iniziativa governativa, che il governo presceglie per ragioni politiche di urgenza (che possono essere di pura tattica), non già perché vi siano presupposti di straordinarietà, intesa come imprevedibilità”*<sup>63</sup>. La proliferazione – e l'eventuale reiterazione – del decreto-legge rappresentava il tentativo governativo di ridurre la litigiosità della maggioranza parlamentare imprimendole un indirizzo ben preciso, sfruttando la procedura d'urgenza per la sua conversione in legge, tanto che sarebbe divenuta una costante negli Ottanta.

Veniamo alla Banca d'Italia. Si è visto che il vincolo esterno dell'equilibrio della bilancia commerciale negli anni compresi fra il 1947 e il 1971 aveva costituito la cornice nella quale si era sviluppata una sinergia di intenti fra la banca centrale e il circuito della rappresentanza politica nella quale la prima avrebbe sostenuto la politica economica del secondo, il quale si sarebbe in ogni caso impegnato a garantire la parità esterna con il dollaro. Venuto meno il vincolo esterno il grado di discrezionalità dei governi italiani – così come di tutti i governi occidentali – divenne assoluto e venne sfruttato, in sostanza, al fine di contrastare la stagnazione economica attraverso l'aumento della spesa pubblica non corrisposto da un contemporaneo inasprimento della pressione fiscale, come si è visto. In particolare, ad incidere su questo rapporto fu la riforma pensionistica del 1969, oltreché, successivamente, l'istituzione del Servizio sanitario nazionale.

<sup>59</sup> Cioè il d.l. 27 agosto 1970, n. 621, pubblicato in G.U. 27 agosto 1970, n. 216.

<sup>60</sup> Con d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, pubblicato in G.U. 26 ottobre 1970, n. 272.

<sup>61</sup> Il contenuto e l'iter di approvazione del decreto-legge sono oggetto del lavoro di Cazzola F., Priulla G., *Il «decretone» economico di Colombo*, in Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. VI, cit., pp. 77-169.

<sup>62</sup> Secondo i dati forniti da Morisi M., *Gli usi del decreto-legge tra settima e ottava legislatura*, in Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. VII, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 29, le leggi di conversione avevano rappresentato il 21,3 per cento della produzione legislativa totale. Inoltre, fra il gennaio e il luglio del 1979 il Governo Andreotti V aveva deliberato ben 33 decreti-legge (pp. 70-74).

<sup>63</sup> Predieri A., *Il Governo co-legislatore*, in Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. VI, cit., p. XVIII.

Tuttavia, la principale voce di spesa sarebbe presto divenuta il pagamento degli interessi sui titoli di debito venuti a scadenza. Gli elevati tassi di inflazione, infatti, non potevano che spingere verso l'alto i tassi di interesse richiesti per ottenere finanziamenti dal settore privato. Gli anni Settanta, dunque, videro un considerevole aumento dell'indebitamento annuo e, di conseguenza, del debito pubblico<sup>64</sup>. Essendo rimasto ben saldo il legame di dipendenza con il potere esecutivo, la Banca d'Italia fu chiamata a sostenere le manovre di indebitamento del tesoro. In altre parole, la dipendenza dell'istituto divenne piena accondiscendenza. In virtù dei limiti imposti nel 1948 alle anticipazioni ordinarie, il canale privilegiato dalla Banca d'Italia per sostenere l'indebitamento pubblico fu quello delle operazioni di mercato aperto, cioè la compravendita di titoli di Stato a breve e lungo termine. In altre parole, la quota del debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia ricominciò a crescere<sup>65</sup>. Il "circolo vizioso" fra indebitamento annuale crescente e il suo finanziamento da parte dell'istituto di emissione portò ad un aumento considerevole della massa monetaria che non poteva che aggravare la crescita dei prezzi. L'acquisto generalizzato di titoli pubblici sul mercato doveva servire a facilitare l'accesso al credito del tesoro. Contribuiva, infatti, a tenere artificialmente bassi gli interessi che lo Stato avrebbe dovuto corrispondere agli acquirenti privati al momento della scadenza dei titoli<sup>66</sup>. Tale dinamica venne ulteriormente aggravata nel 1975, in corrispondenza con la riforma del meccanismo di emissione dei buoni ordinari del tesoro<sup>67</sup>. In teoria, la riforma, consentendo la

---

<sup>64</sup> Secondo i dati forniti dall'*Appendice statistica* in Felice E., *Ascesa e declino*, cit., pp. 36, 37, 44 e 45, fra il 1970 e il 1979 le spese pubbliche passarono, in rapporto al reddito nazionale, dal 32,9 al 40,7 per cento, mentre le entrate crebbero dal 29,2 al 31,2 per cento. Le spese per il rimborso del debito pubblico, che fino al 1969 si erano attestate mediamente all'1,3 per cento in rapporto al reddito nazionale, crebbero fino al 4,9 per cento del 1979. In altre parole, mentre nel ventennio compreso fra il 1948 e il 1969 le spese per interessi avevano costituito, in media, il 4,4 per cento del totale della spesa pubblica, nel decennio successivo tale quota salì all'11,2 per cento. Di conseguenza, sempre fra il 1970 e il 1979, l'indebitamento passò dal 3,7 al 9,5 per cento del reddito nazionale e il debito pubblico crebbe dal 37 al 58,1 per cento del reddito nazionale.

<sup>65</sup> Dai dati presenti nella sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di *infostat.bancaditalia.it*, dopo aver raggiunto il punto più basso nel 1969 – con il 16,7 per cento – la quota di debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia ricominciò a crescere per raggiungere il 34,7 per cento nel 1976.

<sup>66</sup> Oltretutto, ciò avveniva mentre la Banca d'Italia rendeva più difficile l'accesso al credito per il sistema bancario sia proponendo al ministro del tesoro l'innalzamento del tasso di sconto – che raggiunse il 15 per cento annuo nel 1976 – sia ricorrendo a controlli amministrativi, quali i vincoli di portafoglio e la già vista riserva obbligatoria. In quanto all'uso dei controlli amministrativi quali mezzi di controllo della creazione di moneta endogena al sistema bancario si veda Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, Roma, Laterza, 1992, pp. 156-159.

<sup>67</sup> È bene distinguere fra debito fluttuante e debito consolidato. Dato che l'erogazione delle spese da parte delle pubbliche amministrazioni è continua, mentre le entrate vengono corrisposte dai contribuenti in determinati periodi dell'anno, è fisiologico che il tesoro manchi di liquidità. Di conseguenza, al fine di garantire in ogni momento l'erogazione delle spese il tesoro, oltre a poter usufruire delle anticipazioni ordinarie della banca centrale, emette titoli di debito a breve termine – di scadenza compresa fra tre mesi e un anno – che in Italia prendono il nome di buoni ordinari del tesoro. I bot costituiscono il debito fluttuante e non entrano a far parte del debito pubblico venendo rimborsati nel corso del bilancio di esercizio: il relativo rimborso è una semplice operazione di tesoreria. Diversi sono i buoni poliennali del tesoro, di scadenza pluriennale, per l'appunto. Sono i bpt a costituire il debito consolidato dello Stato, meglio conosciuto come debito pubblico. L'emissione e il rimborso dei bpt costituiscono, dunque, operazioni finanziarie e sono iscritte nel bilancio pubblico. A partire dagli anni Sessanta, tuttavia, si è verificata una progressiva confusione fra le due categorie di titoli: i bot vennero a costituire mezzi di finanziamento vero e proprio, in forza del loro rinnovo a scadenza che li trasformava, in sostanza, in titolo a medio e

partecipazione alle aste anche ad operatori non bancari e statuendo che la base d'asta potesse variare in base alla domanda degli investitori, avrebbe dovuto promuovere il finanziamento a breve termine dello Stato senza ricorso all'emissione monetaria<sup>68</sup>. Tuttavia, come contrappeso a tale decisione la Banca d'Italia venne obbligata all'acquisto di tutti i bot rimasti invenduti, al fine di garantire comunque il finanziamento del tesoro<sup>69</sup>. Nei fatti, dunque, la riforma avrebbe avuto effetti opposti a quello voluti in merito al controllo della base monetaria<sup>70</sup>. Si era venuto formando ciò che venne definito un "assetto orientato al Tesoro", nel quale, cioè, la creazione di liquidità era sostanzialmente rimessa al livello di indebitamento scelto dal Governo e non alla banca centrale<sup>71</sup>. Si è accennato al fatto che la Banca d'Italia, contrariamente ad altri istituti di emissione europei – ad eccezione della *Bundesbank*, come si vedrà –, aveva conservato alcuni spazi di autonomia<sup>72</sup>. Nella particolare situazione in cui si era venuto a trovare, tuttavia, il Governatore Carli non avrebbe potuto rifiutarsi di finanziare l'indebitamento dello Stato. Come ebbe modo di spiegare all'Assemblea generale della Banca d'Italia nel 1974: *"Il rifiuto porrebbe lo Stato nella impossibilità di pagare gli stipendi ai pubblici dipendenti dell'ordine militare, dell'ordine giudiziario, dell'ordine civile e pensioni alla generalità dei cittadini. Avrebbe l'apparenza di un atto di politica monetaria; nella sostanza sarebbe un atto sedizioso, al quale seguirebbe la paralisi delle istituzioni?"*<sup>73</sup>. È verosimile che la totale accondiscendenza dell'istituto sia stata il motivo principale per il quale Carli decise di dimettersi dalla carica di Governatore nell'agosto del 1975.

---

lungo termine. Si vedano De Ioanna P., *Tesoro e tesorerie pubbliche*, cit., pp. 405-406 e pp. 431-435; nonché Alonzo A., *Debito pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 750-751.

<sup>68</sup> Sui diversi meccanismi di funzionamento delle aste del tesoro – e i loro effetti sulle dinamiche del debito pubblico – si rimanda sempre a Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, cit., pp. 56-73.

<sup>69</sup> L'obbligo fu il frutto di una delibera del Cic del 21 marzo 1975.

<sup>70</sup> Non a caso nel 1976 la quota di debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia raggiunse il 34,7 per cento, come si è visto.

<sup>71</sup> Si veda, nuovamente, Masciandaro D., *Il grado di autonomia della banca centrale e la politica monetaria nei maggiori Paesi industrializzati*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., pp. 349-358.

<sup>72</sup> In particolare, era rimasta una società per azioni, nonostante fosse stata dichiarata istituto di diritto pubblico, e il Governatore – con carica vitalizia ed eletto dal Consiglio superiore della Banca, pur essendo tale nomina approvata con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri – provvedeva liberamente alle operazioni in titoli pubblici, oltre a proporre al ministro del tesoro le variazioni del tasso ufficiale di sconto.

<sup>73</sup> Le Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia alle Assemblee dei partecipanti comprese fra il 1960 e il 1981 sono raccolte in un documento disponibile in *bancaditalia.it*, nella sezione *I Governatori e i Direttori Generali*. La citazione di Carli si trova a pagina 563. In altre parole, la Banca d'Italia si era venuta a trovare nella medesima situazione della *Reichsbank* nella Repubblica di Weimar dei primi anni Venti. Come spiega Caesar R., *L'evoluzione del grado di autonomia dalla Deutsche Reichsbank alla Deutsche Bundesbank*, cit., p. 143, infatti, nonostante la banca centrale fosse stata resa autonoma dal governo tedesco sotto pressione dei creditori esteri della Germania, i suoi funzionari *"si sentivano prima di tutto funzionari pubblici responsabili della preservazione della stabilità politica del Reich. Una politica di negazione del credito non avrebbe cambiato nulla nelle condizioni esistenti creando soltanto una orribile confusione nel sistema monetario, mancanza di liquidità per il Reich, paralisi dell'intera amministrazione del Reich, e, alla fine, anche rivolgimenti politici con effetti imprevedibili?"*.

## 2. Un radicale cambiamento di prospettiva

### 2.1. Nuove riflessioni in tema di banche centrali

La spirale inflattiva degli anni Settanta determinò la crisi del modello economico keynesiano, rivelatosi del tutto inefficace nel contenere l'inflazione. Come si è accennato, nella congiuntura economica dell'epoca sarebbe stato opportuno assumere politiche di austerità fiscale e monetaria, ma era politicamente molto più semplice aumentare le spese piuttosto che le entrate. Di conseguenza, la stagflazione portò a rimettere in discussione le colonne portanti del pensiero economico fino ad allora egemone. Le banche centrali, nel sostenere la politica fiscale dei propri governi, furono infatti additate come responsabili dell'inflazione fuori controllo<sup>74</sup>. Le soluzioni indicate, tuttavia, furono le più diverse. Secondo Von Hayek andava del tutto abbattuto il monopolio di emissione dei pubblici poteri. Al suo posto sarebbe dovuto sorgere un regime concorrenziale nella produzione di moneta nel quale i privati avrebbero emesso segni monetari circolanti in base a tassi di cambio liberamente determinati dal mercato<sup>75</sup>. Friedman assunse una posizione meno radicale. Dato che banche centrali tendevano ad espandere la quantità di moneta circolante per sostenere le manovre fiscali espansive dei governi, producendo – in presenza di una situazione di pieno impiego – esclusivamente inflazione, l'istituto di emissione avrebbe dovuto essere vincolato da una formula matematica per la gestione della quantità di moneta circolante<sup>76</sup>. Similmente, secondo Barro e Gordon – che estesero alla politica monetaria le conclusioni di un precedente saggio di Kydland e Prescott relativo alla politica fiscale<sup>77</sup> – la soluzione avrebbe dovuto essere delegare la gestione della politica monetaria ad una banca centrale indipendente dall'esecutivo, dandole primariamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi<sup>78</sup>. In altre parole, la gestione della politica monetaria avrebbe dovuto essere separata dal Governo, fisiologicamente portato ad espandere la liquidità esistente per mero calcolo politico,

---

<sup>74</sup> Una sintesi del dibattito accademico di quegli anni può trovarsi in Chessa O., *La costituzione della moneta*, cit., pp. 298-310; Giannini C., *L'età delle banche centrali*, cit., pp. 290-296; nonché Pittaluga G.B., Cama G., *Banche centrali e democrazia. Istituzioni, moneta e competizione politica*, Milano, Hoepli, 2004, pp. 24-49.

<sup>75</sup> Von Hayek F.A., *La denazionalizzazione della moneta*, Milano, Etas, 2001.

<sup>76</sup> Il celebre economista si è sempre espresso contro la discrezionalità degli istituti di emissione. Si vedano Friedman M., *The role of monetary policy*, in *The American Economic Review*, 1968, pp. 1-17, ora in Id., *Metodo, consumo e moneta*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 271-294; nonché Id., *The optimum quantity of money and other essays*, Chicago, Aldine, 1969, ora in Id., *Metodo, consumo e moneta*, cit., pp. 241-270.

<sup>77</sup> Kydland F.E., Prescott E.C., *Rules rather discretion: the inconsistency of optimal plans*, in *The Journal of Political Economy*, 1977, pp. 473-492.

<sup>78</sup> Barro R.J., Gordon D.B., *A positive theory of monetary policy in a natural rate model*, in *The Journal of Political Economy*, 1983, pp. 589-610; nonché Idd., *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 1983, pp. 101-120.

e affidata ad un “banchiere centrale conservatore”, cioè un soggetto che presentasse un’avversione verso la crescita dei prezzi ben maggiore degli attori del circuito politico<sup>79</sup>.

Nel lungo periodo la scelta di separare i centri della politica fiscale e della politica monetaria sarebbe stata fatta propria da gran parte dei Paesi occidentali. Tuttavia, più che alle idee degli economisti ciò fu dovuto all’esistenza di una banca centrale che già all’epoca vantava un’indipendenza piena dal potere esecutivo. Ci si riferisce alla *Bundesbank*, l’istituto di emissione della Repubblica federale tedesca. Il modello tedesco di banca centrale costituiva un *unicum* nel panorama degli anni Settanta ed è spiegabile in forza dell’iperinflazione che sperimentò la Germania fra il 1922 e il 1923<sup>80</sup>. La causa della polverizzazione dei risparmi tedeschi venne fatta risalire alla condizione di piena subordinazione della banca centrale al governo<sup>81</sup>. È dato che, in seguito, il finanziamento della banca centrale fu determinante per il riarmo tedesco, propedeutico alle mire espansionistiche del regime nazista, alla fine del secondo conflitto mondiale gli Alleati imposero alla nascente Repubblica Federale Tedesca un sistema decentralizzato di istituti di emissione indipendenti. Nel 1957 le autorità politiche tedesche riuscirono a riformare tale sistema e – in attuazione dell’articolo 88 della Legge Fondamentale – istituirono la *Bundesbank*, un istituto centralizzato, ma altrettanto indipendente. Lo statuto della *Bundesbank* enunciava chiaramente sia l’indipendenza della banca dal governo sia il suo obiettivo prioritario: la stabilità dei prezzi. Più precisamente, la *Bundesbank* avrebbe dovuto sostenere la politica fiscale del governo senza che ciò potesse entrare in conflitto con la necessità di assicurare la stabilità della moneta. Allo scopo, l’ammontare totale del credito verso il Governo fu radicalmente limitato. Gli sforzi della *Bundesbank* nel controllare l’inflazione furono portati avanti con intransigenza tale da entrare diverse volte in contrasto con la politica fiscale degli esecutivi tedeschi<sup>82</sup>. E, nel 1974, la *Bundesbank* fu la prima banca centrale ad annunciare pubblicamente il tasso d’inflazione che avrebbe perseguito annualmente, ispirandosi parzialmente alle tesi di Friedman<sup>83</sup>. La Repubblica federale emerse, dunque, come il nuovo baluardo della stabilità monetaria<sup>84</sup> e il suo modello sarebbe stato presto imitato da tutti i Paesi occidentali, compresa l’Italia.

<sup>79</sup> Di “banchiere centrale conservatore” parla Rogoff K., *The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1985, pp. 1169-1189.

<sup>80</sup> Sull’iperinflazione di Weimar si veda sempre Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 175-181.

<sup>81</sup> In questo senso Holtfreich C.L., *Autorità monetarie e istituzioni di governo: la Bundesbank dal XIX secolo ai giorni nostri*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L’autonomia delle banche centrali*, cit., pp. 92-96; nonché Caesar R., *L’evoluzione del grado di autonomia dalla Deutsche Reichsbank alla Deutsche Bundesbank*, ivi, pp. 143-144.

<sup>82</sup> Secondo Holtfreich C.L., *Autorità monetarie e istituzioni di governo*, cit., p. 124, la Bundesbank sarebbe stata in parte responsabile della caduta del governo conservatore di Ludwig Erhard nel 1966 e della successiva formazione del primo esecutivo di grande coalizione nella storia della Germania federale.

<sup>83</sup> Caesar R., *L’evoluzione del grado di autonomia dalla Deutsche Reichsbank alla Deutsche Bundesbank*, cit., pp. 146-147.

<sup>84</sup> Gli sforzi nel contenimento dell’inflazione da parte delle autorità politiche e monetarie tedesche nei primi tre decenni del dopoguerra sono oggetto del lavoro di Thiel E., *La politica economica estera della Repubblica Federale Tedesca*,

L'indipendenza degli istituti di emissione, tuttavia, poneva problemi relevantissimi in ambito costituzionale. Occorreva, infatti, capire “*se gli obiettivi di politica monetaria [potessero o dovessero] essere sottratti alla sfera delle decisioni propriamente politiche, per essere affidati a una istanza tecnica indipendente*”<sup>85</sup>. Nel rispondere a tale quesito non si può non notare come i giuristi presero ispirazione dalle argomentazioni degli economisti. Vero pioniere fu Merusi, cui va riconosciuto il merito di aver intuito ben prima di altri quanto fosse centrale la posizione degli istituti di emissione nel governo dell'economia<sup>86</sup>. Mentre in precedenza la dottrina aveva fornito interpretazioni riduttive dell'articolo 47 della Costituzione, Merusi mise in stretta correlazione la tutela del risparmio con la difesa del valore della moneta, partendo da un'evidente considerazione: una moneta il cui potere d'acquisto diminuisca significativamente in un breve arco di tempo ostacola la tutela dei risparmiatori. L'obiettivo di stabilità che la Costituzione aveva affidato alla Repubblica venne individuato da Merusi anche in altre disposizioni, quali il principio della capacità contributiva ex articolo 53, il quale presuppone il contrasto all'inflazione, che costituisce un prelievo di ricchezza indiscriminato che colpisce in maniera maggiore i meno abbienti, e l'articolo 81, quarto comma, il quale impone che alla copertura delle spese si provveda con entrate effettive e non con l'allargamento della base monetaria<sup>87</sup>. È evidente come tali argomentazioni fossero il riflesso del ritorno alla ribalta di principi economici di stampo liberista. Secondo i nuovi paradigmi, l'inflazione sarebbe stata un'imposta deliberata dall'esecutivo tramite l'aumento della spesa pubblica finanziata grazie all'emissione monetaria della banca centrale. Una forma di tassazione, oltretutto, priva di rappresentanza, dato che il potere legislativo non avrebbe alcun ruolo nella dinamica fra potere esecutivo e banca centrale<sup>88</sup>. Secondo Merusi, dato che la stabilità monetaria era un fine costituzionale e che essa era garantita non solo dalla tutela del risparmio, ma anche da una spesa pubblica oculata e dall'equilibrio della bilancia commerciale, non si poteva non considerare la Banca d'Italia, alla quale erano affidate le principali leve della gestione della liquidità, un organo costituzionale autonomo dal Governo, anche alla luce del meccanismo di elezione e delle attribuzioni monocratiche del Governatore. La sottrazione dell'istituto di emissione al controllo operato dal circuito di indirizzo politico non si sarebbe sostanziata in una violazione del principio della sovranità popolare

---

in Guerrieri P., Padoan P.C. (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea: Stati, mercati e istituzioni*, cit., pp. 392-401.

<sup>85</sup> Onida V., *L'indipendenza delle banche centrali tra «politicità» e «neutralità»*, in Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., p. 339.

<sup>86</sup> Già nel 1972 il giurista mise in luce il rilievo costituzionale delle facoltà attribuite alla Banca d'Italia nell'influenzare le risultanze della politica economica del Governo. Si veda Merusi F., *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1972, pp. 1425-1451, spec. pp. 1442-1450.

<sup>87</sup> Merusi F., *Articolo 47*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 45-47. Rapporti economici*, Tomo III, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1980, pp. 153-154.

<sup>88</sup> In questo senso Pittaluga G.B., Cama G., *Banche centrali e democrazia*, cit., pp. 120-122.

in quanto quest'ultima era limitata dalla stessa Costituzione, la cui rigidità stava proprio a tutelare la sottrazione al circuito di indirizzo politico di alcuni valori non negoziabili, fra cui proprio la stabilità monetaria e l'equilibrio della finanza pubblica<sup>89</sup>. La generica enunciazione dell'articolo 47 – che affida alla Repubblica e non alla Banca d'Italia la tutela del risparmio – avrebbe indicato soltanto che per i costituenti vi fossero diverse possibilità per tutelare al meglio la stabilità monetaria. Tuttavia, una volta scelto l'istituto di emissione quale organo deputato al controllo della liquidità, esso sarebbe divenuto, nella sostanza, un soggetto le cui attribuzioni avrebbero concorso alla determinazione dell'indirizzo politico<sup>90</sup>. O almeno così avrebbe dovuto sostanziersi il disegno costituente. Sempre secondo Merusi, il principio della stabilità monetaria era minacciato dalla prassi parlamentare di espandere le spese senza ricorrere all'aumento delle entrate. In questo modo il Parlamento avrebbe scaricato sul ministero del tesoro e sulla Banca d'Italia l'onere di individuare le fonti di finanziamento, distogliendo in particolare la seconda dal proprio obiettivo di stabilità. Per questo il recupero di un'interpretazione corretta dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione sarebbe stato vitale al fine di garantire sia l'autonomia della Banca d'Italia che la stabilità del valore della lira<sup>91</sup>.

In sintesi, se la stabilità dei prezzi era una preconditione fondamentale per la tutela dei diritti di proprietà, lo Stato avrebbe dovuto farsene carico. Tuttavia, dato che il circuito rappresentativo non era stato in grado di assicurarla – in quanto l'unico interesse degli uomini politici era la rielezione – la soluzione consisteva nel delegare la politica monetaria ad un'autorità amministrativa il più possibile indipendente dalla politica. Una delega che sarebbe stata attribuita dal potere costituente ad un organo esterno al circuito di indirizzo politico, al fine di tutelare il diritto di proprietà dal potere delle maggioranze parlamentari e dell'esecutivo<sup>92</sup>. La finalità antinflattiva avrebbe così permeato l'intero ordinamento: “*Il fine della stabilità vincola la banca centrale, ma anche gli altri organi costituzionali*”<sup>93</sup>. Il principio dell'indipendenza della banca centrale

<sup>89</sup> Merusi F., *Articolo 47*, cit., pp. 166-170.

<sup>90</sup> Va detto che le tesi di Merusi rimasero isolate fino a quando non si imposero per via normativa con l'adesione dell'Italia alla moneta unica. La dottrina maggioritaria, infatti, rimase fedele alla concezione di subordinazione dell'articolo 47 ai criteri direttivi sanciti dall'articolo 41, volti a garantire la correzione delle dinamiche di mercato al fine di raggiungere quegli obiettivi di uguaglianza sostanziale enunciati dall'articolo 3, secondo comma (su cui si rimanda ancora a Spagnuolo Vigorita V., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, cit., pp. 358-363). Ciò significava, in altre parole, che la politica monetaria rimaneva subordinata alla politica economica. Separare la prima dalla seconda, individuando un autonomo principio di stabilità monetaria, avrebbe significato rovesciare “*il rapporto fra istanze del mercato e istanze sociali, a tutto scapito di queste ultime*” (Così Puccini G., *L'autonomia della Banca d'Italia*, cit., p. 133). La stessa identificazione del Governatore della Banca d'Italia come organo costituzionale venne fortemente criticata in quanto oltre ad essere contraria alle risultanze dei lavori dell'Assemblea costituente, avrebbe costituito una diretta violazione del principio della sovranità popolare per la sottrazione delle leve di politica monetaria al circuito di indirizzo politico (Lo sostiene sempre Puccini G., *L'autonomia della Banca d'Italia*, cit., pp. 130-141).

<sup>91</sup> Merusi F., *Articolo 47*, cit., pp. 175-177.

<sup>92</sup> Si rimanda a Pittaluga G.B., Cama G., *Banche centrali e democrazia*, cit., pp. 126-128.

<sup>93</sup> Predieri A., *Euro*, cit., p. 248.

non sarebbe stato altro che un'applicazione del principio di separazione dei poteri, ulteriormente ampliato nelle democrazie liberali contemporanee<sup>94</sup>. In analogia con un giudice costituzionale – le cui decisioni possono sindacare l'attività del potere legislativo tutelando i diritti fondamentali – la banca centrale avrebbe dovuto costituire un limite alle scelte di politica fiscale dei governi perché altrimenti sarebbe stato messo in pericolo il valore della moneta e, dunque, i risparmi. La sottrazione della gestione della moneta al circuito rappresentativo esige, tuttavia, che la banca centrale fosse, a sua volta, governata da regole cui essa avrebbe dovuto attenersi scrupolosamente. L'istituto di emissione, proprio perché indipendente, avrebbe dovuto essere tenuto a perseguire solo l'obiettivo della stabilità dei prezzi. Se questo non fosse stato l'unico obiettivo della banca centrale, si sarebbe corso il rischio che “*la politica monetaria [diventasse] oggetto di decisioni largamente discrezionali*” e, di conseguenza, che “*la piena autonomia della banca centrale nell'adottare tali decisioni [diventasse] più difficilmente giustificabile*”<sup>95</sup>.

## 2.2. L'applicazione italiana dei nuovi principi

Il mutamento del comune sentire in merito ai rapporti fra la banca centrale e il circuito di indirizzo politico avrebbe avuto effetti anche in Italia alla fine degli anni Settanta con i governi di unità nazionale. Dopo quasi un decennio di turbolenze monetarie l'intera classe dirigente si era convinta della necessità di adottare delle contromisure. Innanzitutto, occorre portare ordine nel procedimento di approvazione del bilancio di previsione cercando di porre un limite al ricorso all'indebitamento pubblico. In secondo luogo, era necessario costruire un nuovo ordine monetario internazionale. Infine, doveva seguire una riforma che promuovesse l'autonomia della banca centrale nel controllo e nella gestione della liquidità. Il primo obiettivo venne raggiunto con la riforma della disciplina della contabilità pubblica in materia di bilancio avvenuta nel 1978<sup>96</sup>. Venne così introdotto uno strumento normativo, la legge finanziaria, che avrebbe dovuto essere approvata prima del bilancio di previsione. La legge finanziaria avrebbe consentito alle forze parlamentari di apportare “*modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato*” perché le entrate e le spese fossero adeguate “*agli obiettivi di politica economica*” perseguiti<sup>97</sup>. Modifiche che sarebbero state recepite dalla legge di bilancio di

<sup>94</sup> Si rimanda, nuovamente, a Morosini F., *Banche centrali e questione democratica*, cit.

<sup>95</sup> Onida V., *L'indipendenza delle banche centrali tra «politicità» e «neutralità»*, cit., p. 340.

<sup>96</sup> Con l. 5 agosto 1978, n. 468, pubblicata in G.U. 22 agosto 1978, n. 233. Le più importanti novità connesse alla riforma del bilancio, corredate da prime impressioni, sono analizzate da Perez R., *La riforma del bilancio dello Stato e la legge n. 468 del 1978*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1979, pp. 241-251; e Ristuccia S., *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, ivi, pp. 883-887 e pp. 890-892.

<sup>97</sup> Art. 11, primo comma, l. 5 agosto 1978, n. 468, pubblicata in G.U. 22 agosto 1978, n. 233.

previsione senza in questo modo introdurre nuovi tributi e nuove spese e, dunque, senza ingenerare dubbi sul rispetto dell'articolo 81 della Costituzione<sup>98</sup>. Soprattutto, tale legge avrebbe fissato prioritariamente “*il livello massimo del ricorso al mercato finanziario*”<sup>99</sup>, di modo che l'esatta entità dell'indebitamento annuale non fosse lasciata alla libera determinazione parlamentare in sede di approvazione del bilancio. In secondo luogo, la legge di bilancio veniva completata da un bilancio pluriennale – di almeno tre anni – con la specifica funzione di illustrare “*da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente e dall'altra le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale*”<sup>100</sup>. Veniva così fornito alle maggioranze di governo uno strumento di determinazione e attuazione della politica fiscale non solo per l'esercizio successivo, ma per un periodo di tempo più ampio<sup>101</sup>.

La ricerca di un nuovo ordine monetario internazionale avrebbe, ovviamente, richiesto uno sforzo ulteriore e coordinato con gli altri Paesi interessati. In questo senso era, pertanto, logico che forme di collaborazione sarebbe state tentate a livello europeo. L'incertezza valutaria degli anni Settanta, infatti, costituì una battuta d'arresto nella formazione di un mercato regionale fortemente integrato costituendo un ostacolo alla libera circolazione dei beni e dei servizi, che era l'obiettivo principale del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, siglato nel 1957 e raggiunto con l'unione doganale del 1969<sup>102</sup>. Colpita particolarmente dai cambi flessibili era stata la politica agricola comune, che negli anni Sessanta aveva costituito il nucleo dell'integrazione<sup>103</sup>. Perché l'integrazione europea riprendesse il suo corso era, dunque, necessario stabilizzare i tassi di cambio fra le valute dei Paesi aderenti alla Comunità. Il Trattato istitutivo della Comunità non si era sostanzialmente occupato del tema, dato che al momento della sua stipula vigeva un sistema monetario internazionale pienamente funzionante e, per giunta, di ambito mondiale. Tant'è che un primo progetto di stabilizzazione regionale dei cambi – il

<sup>98</sup> In questo senso Ristuccia S., *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, cit., pp. 893-895. In tal modo venne recuperata un'interpretazione “originalista” del terzo comma dell'articolo 81, smentendo, pertanto, le tesi di Onida formulate il decennio precedente sul bilancio quale legge a competenza limitata e a contenuto tipico (Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., pp. 467-600) e, ignorando, oltretutto, quanto emerse in Assemblea costituente sulla reale portata del divieto in esame. A questo proposito va ricordato che secondo Ruini il terzo comma dell'articolo 81 avrebbe costituito un principio di correttezza contabile impedendo che i parlamentari potessero istituire nuove voci di spesa o di entrata durante l'iter di approvazione del bilancio. Tuttavia, ciò non significava che non potessero essere riformati gli stanziamenti complessivi delle entrate e delle spese (Atti A.C., Parte VIII, Lavori in Assemblea, Seduta n. CCLXII, 17 ottobre 1947, p. 1319).

<sup>99</sup> Art. 11, secondo comma, l. 5 agosto 1978, n. 468, pubblicata in G.U. 22 agosto 1978, n. 233.

<sup>100</sup> Art. 4, quinto comma, l. 5 agosto 1978, n. 468, pubblicata in G.U. 22 agosto 1978, n. 233.

<sup>101</sup> In questo senso Lupò N., *Articolo 81*, cit., pp. 1594-1597; e Salerno G., *La programmazione di bilancio in Italia. Origine e analisi di una riforma*, Padova, Cedam, 1983, pp. 43-45.

<sup>102</sup> Si rimanda a Pennetta P., *Unione doganale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1073-1083.

<sup>103</sup> Si veda Guizzi V., *Politiche comunitarie*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 860-863.

progetto Werner – era stato elaborato fra il 1969 e il 1971, quando stava diventando sempre più chiara la degenerazione del *gold exchange standard*. Dopo la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro dell'agosto del 1971 un accordo informale fra i membri della Comunità diede vita al Serpente monetario europeo, che impegnava gli aderenti a mantenere le proprie valute stabili all'interno di una banda di oscillazione del 2,5 per cento. Tuttavia, il Serpente non resse allo shock petrolifero: venne quasi immediatamente abbandonato dal Regno Unito, dalla Francia e dall'Italia, lasciando che a farne parte fossero solo la Germania e i piccoli Stati nord-europei gravitanti intorno all'area del marco<sup>104</sup>.

Dal 1973, mentre la Francia e l'Italia adottarono politiche fiscali e monetarie espansive, la Germania si mosse nel senso opposto, anche grazie alla posizione di indipendenza della *Bundesbank*<sup>105</sup>. Oltre a tutelare la Repubblica Federale dall'inflazione<sup>106</sup>, tale politica restrittiva provocò anche un apprezzamento del marco rispetto al franco e alla lira che poteva minacciare la competitività dell'industria esportatrice tedesca, nonostante la moderazione salariale e l'alto contenuto tecnologico che la caratterizzavano. Dopo la svalutazione della lira del 1976, attraverso cui l'Italia raggiunse un forte *surplus* della bilancia commerciale consentendo alla Banca d'Italia di ricostruire le proprie riserve valutarie, questo pericolo divenne sempre più concreto. Al contrario, per la Francia e l'Italia il continuo deprezzamento delle proprie valute se, da un lato, consentiva di sostenere le proprie esportazioni, dall'altro, rendeva più difficile il controllo dei prezzi e stimolava le fughe di capitali verso Paesi più stabili, fra cui proprio la Germania<sup>107</sup>. È, dunque, nel giro di un biennio che si giunse all'elaborazione di un nuovo sistema monetario di cambi fissi, coronato da una risoluzione del Consiglio europeo di Bruxelles del 5 dicembre 1978 e da un accordo fra le banche centrali dei Paesi aderenti stipulato a Basilea il 13 marzo 1979<sup>108</sup>. Il Sistema monetario europeo avrebbe, infatti, consentito alle valute dei Paesi aderenti di oscillare del 2,25 per cento al di sopra o al di sotto della parità fissata rispetto ad un parametro di riferimento – l'Ecu – cioè un paniere costituito dalle diverse valute partecipanti<sup>109</sup>. In

---

<sup>104</sup> Sui primi tentativi di un'integrazione monetaria europea si rimanda a Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo Sme al Trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi, 1992, pp. 23-33.

<sup>105</sup> Sul tema si rimanda a Goodman J.B., *La politica della gestione monetaria in Francia, Italia e Germania*, cit., pp. 312-333.

<sup>106</sup> Che raggiunse il proprio picco in Germania nel 1974 con il 7 per cento rispetto all'anno precedente, come spiega Thiel E., *La politica economica estera della Repubblica Federale Tedesca*, cit., p. 393.

<sup>107</sup> Illustra i motivi opposti, ma convergenti, verso la formazione di un nuovo ordine monetario di scala regionale De Cecco M., *Il Sistema monetario europeo e gli interessi nazionali*, in Guerrieri P., Padoan P.C. (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea: Stati, mercati e istituzioni*, cit., pp. 153-155.

<sup>108</sup> Sulla natura di tali accordi, che vengono definiti di diritto internazionale, si veda Carbonetti F., *Il Sistema monetario europeo*, in *Banca, Borsa e Titoli di credito*, 1991, pp. 176-182.

<sup>109</sup> La disciplina dell'Ecu è contenuta in due regolamenti del Consiglio. Si tratta del reg. Cee n. 3180/78 del Consiglio del 18 dicembre 1978, pubblicato in G.U.C.E. 30 dicembre 1978, n. L 379/1, e del reg. Cee n. 3181/78 del Consiglio del 18 dicembre 1978, pubblicati in G.U.C.E. 30 dicembre 1978, n. L 379/2. L'Ecu avrebbe dovuto consentire di individuare – cosa piuttosto complicata nel *gold exchange standard* – se lo squilibrio fosse provocato

caso di squilibri strutturali, ogni Paese membro avrebbe potuto procedere ad un riallineamento solo previo accordo in sede comunitaria. La discussione in merito all'opportunità o meno dell'Italia di aderire al Sme fu accesa. Si è già accennato alla contrarietà del Pci, il quale riteneva che i costi del rispetto del nuovo vincolo esterno sarebbero stati sopportati interamente dai lavoratori dipendenti. Tant'è che essa fu il motivo scatenante della crisi del IV Governo Andreotti. Anche il Governatore della Banca d'Italia Baffi si mostrò perplesso sulla capacità del Paese di rispettare l'impegno di mantenere la parità della lira. Per questi motivi l'Italia riuscì ad ottenere un trattamento di favore consistente in una banda di oscillazione più ampia, pari al 6 per cento<sup>110</sup>.

All'adesione ad un nuovo sistema monetario doveva necessariamente seguire uno sforzo più concreto nel contrasto all'inflazione. A questo scopo il Paese avrebbe dovuto muoversi verso una riforma dell'assetto istituzionale disciplinante i rapporti fra la Banca d'Italia e il circuito di indirizzo politico, seguendo il modello tedesco. Il primo passo verso questa direzione fu ristabilire la situazione precedente al 1975, eliminando l'obbligo in capo alla Banca d'Italia di acquistare tutti i bot rimasti invenduti alle aste indette dal tesoro. In assenza delle condizioni necessarie ad una vera e propria riforma della legge bancaria, dunque, si procedette a stralciare tale obbligo in maniera decisamente informale: nel 1981 l'allora ministro del Tesoro Andreatta fece recapitare al nuovo Governatore della Banca d'Italia Ciampi<sup>111</sup> una lettera nella quale lo informava che da quel momento il Tesoro non avrebbe più richiesto all'istituto di emissione l'acquisto dei bot rimasti invenduti<sup>112</sup>. L'evento rivestì, in realtà, un'importanza secondaria in quanto ci si limitò a ristabilire, come appena visto, il sistema di rapporti fra potere esecutivo e autorità monetaria in relazione al finanziamento del debito pubblico precedente al 1975. In secondo luogo, lo stralcio dell'obbligo non implicava certo un divieto in capo alla Banca d'Italia di acquisire i bot sul mercato primario, cioè alle aste del tesoro. La banca centrale avrebbe potuto continuare a farlo in maniera discrezionale, decidendo, tuttavia, se procedere o meno in base ai propri obiettivi di gestione della base monetaria. In terzo luogo, l'emissione monetaria restò uno strumento obbligato, sebbene legislativamente limitato<sup>113</sup>, per il finanziamento

---

dalla svalutazione di una moneta o, piuttosto, dalla rivalutazione di un'altra, come spiega Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 130-131.

<sup>110</sup> Sull'adesione italiana si veda sempre Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 23-33.

<sup>111</sup> Ciampi giunse al vertice della Banca d'Italia nell'ottobre del 1979 a causa dell'indagine per favoreggiamento che colpì il governatore Baffi e il Direttore generale Sarcinelli, dalla quale sarebbero stati prosciolti solo due anni più tardi. Su questa torbida vicenda si veda Pittaluga G.B., Rey G.M. (a cura di), *Paolo Baffi governatore*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019.

<sup>112</sup> Le cause e le modalità del "divorzio" vengono ricostruite da Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, cit., pp. 174-178.

<sup>113</sup> Si sta parlando del già visto d.lgs. 7 maggio 1948, n. 544, pubblicato in G.U. 29 maggio 1948, n. 123, così come modificato dalla l. 13 dicembre 1964, n. 1333, pubblicata in G.U. 19 dicembre 1964, n. 314.

del Tesoro per il tramite delle anticipazioni ordinarie e straordinarie. Il tesoro, dunque, continuò a poter attingere alla linea di credito ordinaria della Banca d'Italia per fronteggiare gli ammanchi di cassa. E se nemmeno ciò fosse stato sufficiente, il Parlamento avrebbe potuto autorizzare con legge un prestito straordinario da parte dell'istituto di emissione. Ecco perché il cosiddetto “divorzio” rappresentò solo il primo passo verso l'indipendenza della Banca d'Italia.

### 3. L'Italia nel Sistema monetario europeo

#### 3.1. Un vincolo esterno tutt'altro che benigno

Una breve illustrazione del nuovo contesto monetario internazionale è fondamentale per comprendere il successivo sviluppo della forma di governo italiana. A differenza del *gold exchange standard*, il Sme aveva come obiettivo la creazione di un mercato finanziario europeo fortemente integrato. Ciò presupponeva una graduale, ma completa liberalizzazione dei movimenti di capitali<sup>114</sup>. Tuttavia, quest'ultima non poteva che comportare una sempre più forte limitazione delle leve di politica fiscale e monetaria dei Paesi aderenti. In particolare, i tassi di interesse nazionali non potevano più essere fissati in modo da essere compatibili con i livelli di crescita del reddito nazionale e di occupazione perseguiti dalle autorità nazionali, come in passato. Piuttosto, dovevano necessariamente adeguarsi a quelli esistenti sul mercato internazionale<sup>115</sup>. Rispetto al precedente regime, poi, i Paesi aderenti al Sme vantavano consistenti differenziali di inflazione<sup>116</sup> per cui – dopo l'introduzione del nuovo sistema di cambi fissi – quelli che soffrivano la crescita dei prezzi più elevata videro presto lievitare i propri *deficit* della

---

<sup>114</sup> È noto che l'obiettivo della Comunità economica europea istituita nel 1957 fosse la formazione di un mercato unico fra i Paesi aderenti, attraverso le cosiddette quattro libertà di circolazione: delle merci, dei servizi, delle persone e, per l'appunto, dei capitali. In verità, il Trattato istitutivo non prevedeva disposizioni chiare e specifiche sulla libera circolazione dei capitali dato che era stato stipulato e siglato durante un periodo nel quale si riteneva che questa costituisse una minaccia all'adozione di politiche fiscali e monetarie nazionali volte a fissare il livello della domanda globale adeguato a promuovere la piena occupazione. Non a caso, l'articolo 67 del Trattato Cee si limitava a prevedere l'eliminazione degli ostacoli ai movimenti di capitali solo “*nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune*”. Una formula ambigua che voleva costituire una garanzia verso i Paesi aderenti che avrebbero così conservato una certa discrezionalità sul tema. Negli anni Sessanta iniziò un processo di graduale liberalizzazione dei movimenti di capitali, messo anch'esso in pericolo dalle incertezze valutarie successive. Con il Sme questo graduale processo riprese, come spiega Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 34-39.

<sup>115</sup> Riprendendo le parole di Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 132, “*l'obiettivo dell'occupazione passava in seconda linea rispetto a quello dell'integrazione finanziaria*”

<sup>116</sup> Prendendo come riferimento la prima metà degli anni Ottanta, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Italia ebbero rispettivamente un tasso di inflazione medio pari al 10,32 per cento, al 4,14 per cento, al 9,04 per cento, al 4,58 e al 15,06 per cento. I dati sono estrapolati da *inflation.eu* e *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*. Il notevole differenziale di inflazione italiano rispetto a quello tedesco era ciò che aveva spinto il IV Governo Andreotti a chiedere una banda di oscillazione più elevata per poter aderire al Sme.

bilancia commerciale, vista la perdita di competitività dei propri beni e servizi<sup>117</sup>. Tuttavia, dato il nuovo atteggiamento benigno verso la circolazione dei capitali, gli Stati membri del Sme avrebbero potuto finanziare i propri *deficit* della bilancia commerciale attraverso l'afflusso di capitali stranieri, a differenza di quanto avveniva nel precedente *gold exchange standard*, nel quale era necessario perseguire sia l'equilibrio della bilancia commerciale che quello della posizione patrimoniale netta sull'estero. Il finanziamento dei Paesi europei in *deficit* commerciale fu possibile, principalmente, grazie alle banche di credito tedesche. In questo modo, infatti, la Repubblica Federale Tedesca poteva mantenere il proprio *surplus* della bilancia commerciale senza che da ciò derivassero continue rivalutazioni del marco<sup>118</sup>.

Abbiamo visto che negli anni Settanta la valuta tedesca era andata apprezzandosi rispetto alle altre valute europee e ciò costituiva una minaccia per le aziende esportatrici tedesche. Negli anni Ottanta, invece, compensando l'afflusso di denaro derivante dal *surplus* commerciale con un deflusso di capitali verso l'estero la Germania occidentale riuscì a mantenere sia la stabilità interna che quella esterna del marco<sup>119</sup>. In altre parole, il centro del nuovo sistema monetario assunse una condotta opposta a quella degli Stati Uniti, il cui disavanzo commerciale aveva fornito la liquidità internazionale durante gli anni di Bretton Woods. L'altro principale fattore da tenere in considerazione fu il nuovo corso americano. Il Presidente della *Federal Reserve* Paul Volcker innalzò bruscamente i tassi di interesse nel 1980, provocando una recessione e l'innalzamento della disoccupazione, con conseguente freno alla crescita dei prezzi<sup>120</sup>. Dato il peso dell'economia americana era inevitabile che tale decisione avrebbe avuto effetti anche sull'Europa. La Repubblica Federale Tedesca reagì aumentando essi stessi i propri tassi, per scongiurare eccessive fughe di capitali verso gli Stati Uniti<sup>121</sup>. E i Paesi del Sme in *deficit* commerciale reagirono aumentando i propri tassi in misura ancora maggiore proprio per attrarre i capitali tedeschi<sup>122</sup>. Il nuovo corso americano era stato motivato da un nuovo *shock* petrolifero del

<sup>117</sup> Lo spiega De Cecco M., *Il Sistema monetario europeo e gli interessi nazionali*, pp. 159-164.

<sup>118</sup> In questo senso, Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 136-138.

<sup>119</sup> Come si è visto la stessa strategia era stata adottata dall'Italia durante la vigenza del *gold exchange standard*.

<sup>120</sup> Sempre rifacendosi a inflation.eu, fra il 1980 e il 1983 il tasso di inflazione americano passò dal 13,58 al 3,22 per cento. Secondo Galbraith J.K., *Soldi*, cit., pp. 333-335 più che alla politica monetaria restrittiva della *Federal Reserve*, l'abbassamento del tasso di inflazione fu merito del lungo periodo di stagflazione precedente, che aveva progressivamente eroso i profitti delle imprese americane, riducendone la posizione di forza sul mercato internazionale. Di conseguenza, anche il potere contrattuale dei sindacati si era indebolito e, grazie alla nuova inflessibilità dell'amministrazione Reagan nei confronti delle rivendicazioni sindacali, i salari americani smisero di essere fonte di pressione sui prezzi. Soprattutto, però, la crescente internazionalizzazione dell'economia, con la conseguente possibilità per le imprese di "delocalizzare" in Paesi in cui il costo della manodopera era minimo, aveva spinto i sindacati a preoccuparsi di mantenere i posti di lavoro piuttosto che chiedere maggiori remunerazioni. Si tratta di considerazioni che potrebbero essere estese al nostro Paese così come a tutti i Paesi occidentali.

<sup>121</sup> Si veda Thiel E., *La politica economica estera della Repubblica Federale Tedesca*, cit., pp. 404-410.

<sup>122</sup> In questo senso Tsoukalis L., *L'economia politica del Sistema monetario europeo*, in Guerrieri P., Padoan P.C. (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea: Stati, mercati e istituzioni*, cit., pp. 123-124.

1979, causato dal cambio di regime in Iran e il successivo conflitto fra la nuova repubblica teocratica il vicino Iraq. In sintesi, mentre i prezzi delle materie prime e delle fonti di energia ricominciarono a crescere, l'Europa dovette fronteggiare un doppio impulso deflazionistico. Da una parte il centro dell'economia mondiale aveva deciso di contrastare l'inflazione interna anche a costo di provocare una depressione globale, mentre dall'altra il centro del nuovo sistema monetario regionale non aveva alcuna intenzione di tollerare un proprio *deficit* della bilancia commerciale per sostenere la domanda interna degli aderenti al sistema stesso.

Il secondo *shock* petrolifero vanificò, in parte, gli sforzi compiuti dai governi di unità nazionale nel contenimento dell'inflazione. I prezzi presero, infatti, a risalire e la bilancia commerciale tornò in *deficit* e si mantenne tale per i successivi due anni<sup>123</sup>. Solo nel 1983 sarebbe tornata in equilibrio e principalmente grazie a diverse revisioni della parità della lira rispetto alle altre valute europee chieste e ottenute dai governi italiani<sup>124</sup>. Alla nuova emergenza gli esecutivi italiani risposero, di nuovo, debolmente, visto che le elezioni del 1979 restituirono l'ennesimo quadro di instabilità punendo, in particolare, il Pci<sup>125</sup>. Tant'è che al termine dell'ottava legislatura, conclusasi ancora una volta con uno scioglimento anticipato, gli esecutivi sarebbero stati ben sei<sup>126</sup>. Si optò, dunque, per un innalzamento consistente del tasso di sconto<sup>127</sup>, proprio al fine di attrarre capitali stranieri necessari a finanziare il *deficit* commerciale. Fu proprio all'inizio degli anni Ottanta che la posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia – che era rimasta

---

<sup>123</sup> Nel 1979 il tasso di inflazione tornò al 15,74 per cento per poi raggiungere il picco nel 1980 con il 21,15 per cento per cominciare poi una lenta discesa (*Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*). Secondo *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, la bilancia commerciale passò da un *surplus* di 2.523 milioni di euro nel 1979 ad un *deficit* di 4.506 milioni di euro l'anno successivo. Nel 1981 il *deficit* sarebbe peggiorato ancora, attestandosi a 5.556 milioni, pari al 2,22 per cento del reddito nazionale dell'epoca.

<sup>124</sup> Tant'è che, fra il marzo del 1979 – quando venne concluso l'accordo sul Sme – e il maggio del 1983 – quando si concluse l'ottava legislatura – la lira si svalutò del 31,6 per cento rispetto al marco (*tassidicambio.bancaditalia.it*). Sulle revisioni all'interno del Sme si veda Tsoukalis L., *L'economia politica del Sistema monetario europeo*, cit., pp. 120-123. Sulle modalità con cui alcune di tali revisioni avvennero si veda Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 58-60.

<sup>125</sup> L'analisi dei risultati si trova in Biorcio R., *I governi di unità nazionale e il terrorismo: 1976-1979*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 245-250. Mentre la Dc e il Psi rimasero sostanzialmente stabili il Pci perse quasi un milione e mezzo di voti, scendendo al 30 per cento dei voti.

<sup>126</sup> A due brevi esecutivi guidati da Cossiga, seguì la prima esperienza a Capo del Governo di Forlani e i due esecutivi di Spadolini per finire con il V Governo Fanfani. Si rimanda a Francaviglia M., *La formazione del primo Governo Cossiga: spunti ricostruttivi di un governo "a doppia fiducia"*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, cit., pp. 548-566; Dirri A., *Il Governo Cossiga II, il "Preambolo" e la via dell'alternanza alla Presidenza del Consiglio*, ivi, pp. 567-590; Domenicali C., *Formazione e crisi del Governo Forlani: un governo di passaggio verso il pentapartito*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 591-610; Savastano F., *Spadolini e la fine alla dinastia DC a Palazzo Chigi*, ivi, pp. 611-625; e Conti G., *L'VIII Legislatura al capolinea: il Governo Fanfani V e la crisi dei partiti nei primi anni Ottanta*, ivi, pp. 626-647.

<sup>127</sup> Fra il 1979 e il 1981 il tasso ufficiale di sconto venne elevato progressivamente dal 12 per cento (d.m. 6 ottobre 1979, pubblicato in G.U. 8 ottobre 1979, n. 275) al 19 per cento (d.m. 22 marzo 1981, pubblicato in G.U. 23 marzo 1981, n. 81).

positiva anche durante gli anni Settanta – cominciò a deteriorarsi<sup>128</sup>: il Paese stava lentamente trasformandosi in un debitore nei confronti del resto del Mondo. Va, comunque, riconosciuto che nella seconda parte della legislatura vi fu un consistente aumento delle entrate tributarie<sup>129</sup>, mentre il divorzio fra il Tesoro e la Banca d'Italia, pur creando malumori nella maggioranza del I Governo Spadolini<sup>130</sup>, consentì alla banca centrale di dismettere gradualmente i titoli pubblici da essa detenuti<sup>131</sup>. Ciononostante, l'indebitamento non diminuì, anzi. Ciò avvenne, in parte, perché i governi della nona legislatura non proseguirono l'opera di risanamento avviata, nonostante in tale arco di tempo si susseguirono due esecutivi guidati dal Segretario socialista Craxi, di cui il primo sarebbe stato uno dei più longevi della storia repubblicana<sup>132</sup>. I due esecutivi di Craxi, dunque, non ottennero risultati rilevanti nella riduzione della spesa pubblica né nell'aumento delle entrate<sup>133</sup>. A ciò contribuì un uso della legge finanziaria che potrebbe dirsi in contrasto con gli obiettivi per cui era stata ideata. Una logica applicazione della riforma del 1978 avrebbe dovuto far sì che il Parlamento fissasse, innanzitutto, il limite al ricorso al mercato finanziario e che la modifica delle voci di entrata e di spesa si muovesse all'interno di tale limite<sup>134</sup>. La prassi parlamentare si mosse in senso opposto. Il tetto all'indebitamento veniva sistematicamente approvato per ultimo dalle Camere che erano così libere di apportare gli emendamenti più disparati sulle voci di entrata e di spesa<sup>135</sup>, tanto da far parlare di “leggi

<sup>128</sup> La posizione patrimoniale netta italiana – fra il 1979 e il 1983 – passò dall'8,11 al 2,83 per cento del reddito nazionale, come si evince da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>129</sup> Dai dati disponibili nella sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*, le entrate tributarie passarono dal 32,8 per cento del reddito nazionale del 1981 al 37,7 per cento del 1983.

<sup>130</sup> La scelta del divorzio e del contemporaneo aumento al 19 per cento del tasso di sconto prese dal ministro del tesoro Andreatta trovarono la netta contrarietà del ministro del bilancio, il socialista Formica. Il contrasto si trasferì anche sui giornali con dichiarazioni sferzanti di entrambi e passò alla storia come la “lite delle comari”. L'episodio è accennato da Savastano F., *Spadolini e la fine alla dinastia DC a Palazzo Chigi*, cit., pp. 621-622.

<sup>131</sup> Sempre dalla sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di *infostat.bancaditalia.it* si evince che la quota del debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia passò dal 22,3 al 14,7 per cento fra il 1981 e il 1987.

<sup>132</sup> La netta emorragia di voti subita dalla Dc nelle elezioni del 1983 costrinse il partito di maggioranza relativa a cedere nuovamente la carica di Presidente del Consiglio. Sui risultati delle elezioni si rimanda a Campus D., *L'esorcio del pentapartito: 1979-1983*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 266-272. Mentre la Dc scese al 33 per cento, il Psi crebbe relativamente, arrivando all'11,4 per cento. Il Pci rimase quasi stabile, scendendo al 29,9 per cento. Sugli esecutivi di Craxi si veda, invece, Iacovissi V., *1983-1987. Un Socialista a Palazzo Chigi. I Governi Craxi e il pentapartito*, in Caravita B., Fabrizio F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 648-665.

<sup>133</sup> Sempre rifacendosi alla sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*, fra il 1983 e il 1987 le entrate diminuirono in rapporto al reddito nazionale, passando dal 37,7 al 37 per cento. Le spese al netto degli interessi, al contrario, crebbero lievemente passando dal 39,9 al 40,5 per cento del reddito nazionale.

<sup>134</sup> Così come avevano evidenziato Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 590-592; e Salerno G., *La programmazione di bilancio in Italia*, cit., pp. 60-64.

<sup>135</sup> Già nel 1979 Ristuccia S., *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, cit., p. 892 aveva segnalato come la struttura della legge finanziaria costituisse una forte tentazione a istituire nuove spese.

finanziarie omnibus”<sup>136</sup>. L’unico risultato ottenuto dal Segretario socialista fu la parziale revisione della scala mobile, adottata dal suo governo con il cosiddetto decreto di San Valentino<sup>137</sup>. Tuttavia, la divaricazione fra entrate e spese pubbliche non è sufficiente a spiegare l’esplosione del debito pubblico di quegli anni, visto che, nel complesso, tale divaricazione si ridusse rispetto agli anni Settanta<sup>138</sup>. Ciò che davvero causò l’aumento del debito pubblico fu la spesa per gli interessi sul debito pregresso<sup>139</sup>. Tale crescita fu dovuta al divorzio fra il Tesoro e la Banca d’Italia. Venuto meno l’obbligo per l’istituto di emissione di acquistare i bot alle aste del tesoro, quest’ultimo fu costretto a finanziarsi a tassi più vicini a quelli di mercato. Il punto è che i tassi di mercato erano elevati proprio a causa della scelta di mantenere il tasso ufficiale di sconto al di sopra della media europea<sup>140</sup>. È verosimile che questo fosse un effetto voluto dai ministri del tesoro, in accordo con il Governatore della Banca d’Italia Ciampi: costi sempre più elevati per il finanziamento del debito avrebbero dovuto portare ad una consistente riduzione della spesa pubblica. Ciò non avvenne. È sintomatico di ciò che nel 1983 per la prima volta il Parlamento dovette approvare una legge che autorizzava la Banca d’Italia a concedere un’anticipazione straordinaria al Tesoro<sup>141</sup>, essendosi esaurita la linea di credito ordinaria<sup>142</sup>. Una politica monetaria così restrittiva – seppur funzionale a finanziare il *deficit* della bilancia commerciale – non poteva che innescare un circolo vizioso per cui nuovi emissioni di titoli pubblici si rendevano necessarie quasi esclusivamente per poter rimborsare i titoli in scadenza. Gli anni Ottanta, dunque, passarono alla storia come gli anni dell’esplosione del debito pubblico<sup>143</sup>. Il costante

<sup>136</sup> Così Salerno G., *La programmazione di bilancio in Italia*, cit., p. 81.

<sup>137</sup> Si tratta del d.l. 14 febbraio 1984, n. 10, pubblicato in G.U. 16 febbraio 1984, n. 47. Il decreto intervenne a dirimere una vertenza fra Confindustria e sindacati iniziata nel gennaio del 1983 sulla riduzione dell’indennità di contingenza. La Cgil, infatti, era contraria alla revisione a differenza di Cisl e Uil. Con il decreto di San Valentino, dunque, il Governo Craxi determinò, per l’anno successivo, il funzionamento complessivo della scala mobile. Il Pci e la Cgil reagirono approntando un’iniziativa referendaria sulla legge di conversione, ma la consultazione – tenutasi nel giugno del 1985 – decretò la vittoria dei contrari all’abrogazione. Nel dicembre dello stesso anno si giunse ad un nuovo accordo fra il padronato e i sindacati sulla cadenza semestrale degli scatti di indennità e l’indicizzazione totale solo per gli stipendio più bassi. Sulla vicenda complessiva si rimanda a Ginsborg P., *L’Italia del tempo presente*, cit., pp. 283-289, mentre sul referendum del 1985 si vedano Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 90-93.

<sup>138</sup> Tanto che il disavanzo primario scese dal 5,6 per cento del 1981 al 3,5 per cento del 1987, come si evince dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>139</sup> Fra il 1979 e il 1987 gli oneri sul debito pregresso passarono dal 4,9 al 7,6 per cento reddito nazionale, dopo aver toccato l’8,5 per cento nel 1986. Pertanto, l’indebitamento medio annuo fra il 1984 e il 1987 fu pari all’11,5 per cento del reddito nazionale (sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell’Ue* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>140</sup> Dopo il picco del 19 per cento del marzo 1981, il tasso ufficiale di sconto fu mantenuto ben al di sopra del tasso di inflazione annuo, tant’è che nel 1987 era ancora all’11,5 per cento (d.m. 13 marzo 1987, pubblicato in G.U. 14 marzo 1987, n. 61).

<sup>141</sup> Si tratta della l. 24 gennaio 1983, n. 10, pubblicata in G.U. 24 gennaio 1983, n. 22.

<sup>142</sup> Come evidenzia Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, cit., pp. 143-144, a partire dalla fine degli anni Settanta la percentuale di base monetaria creata dalla Banca d’Italia attraverso le anticipazioni ordinarie abbia superato il 40 per cento del totale e si sia mantenuta fra il 40 e il 50 per cento per tutti gli anni Ottanta.

<sup>143</sup> Come si evince dalla sezione *Finanza pubblica* in *infostat.bancaditalia.it*, il debito pubblico, fra il 1980 e il 1987 passò dal 55,9 all’88,1 per cento in rapporto al reddito nazionale

aumento dell'indebitamento annuale spinse, oltretutto, la Banca d'Italia a concludere, nel 1984, un accordo informale con un cartello di grandi banche nazionali che si impegnavano ad acquistare i bot alle aste del tesoro ad un rendimento inferiore a quello di mercato ottenendo in cambio che la banca centrale li riacquisisse, in parte, in seguito<sup>144</sup>.

Nel medesimo periodo di tempo, tuttavia, il tasso di inflazione annuo si ridusse in maniera consistente<sup>145</sup>, tanto da poter affermare che l'Italia scambiò gli alti livelli di inflazione degli anni Settanta con gli alti livelli di debito degli anni Ottanta. In questo senso, l'adesione al Sme, impedendo il ricorso alle svalutazioni facili, spinse la grande industria alla ristrutturazione degli impianti produttivi al fine di contenere il costo del lavoro<sup>146</sup>, e a mostrarsi inflessibile nei confronti dei sindacati, come dimostrò l'episodio della "marcia dei quarantamila"<sup>147</sup> e la revisione della scala mobile imposta dal I Governo Craxi. Tuttavia, a spiegare la riduzione del tasso di inflazione non fu solo il contenimento del costo del lavoro, anzi. Fattori come la riduzione del prezzo del petrolio e l'allentamento della politica monetaria restrittiva americana di quegli anni furono ben più importanti. Si è visto, in precedenza, che la *Federal Reserve* innalzò i propri tassi di interesse nel 1980 al fine di contrastare più efficacemente l'inflazione. Ciò produsse una forte rivalutazione del dollaro che si tradusse, paradossalmente, in più elevati livelli di inflazione per i Paesi privi di materie prime e fonti di energia come l'Italia. Infatti, la rivalutazione del dollaro rendeva più costosa l'importazione di materie prime, dato che, in altre parole, significava una svalutazione della lira<sup>148</sup>. Ecco perché la prima metà degli anni Ottanta fu caratterizzata da una prolungata crescita dei prezzi e una crescita economica asfittica, oltre che da consistenti deficit della bilancia commerciale. Non a caso, quando a partire dal 1985 la *Federal Reserve* invertì la propria politica restrittiva i tassi di interesse e di inflazione dei Paesi europei

---

<sup>144</sup> Si veda Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, cit., pp. 159-160. Ecco perché se in termini relativi la quota di debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia si ridusse, in termini assoluti il debito da questa detenuto passò dai 19.167 milioni di euro del 1979 ai 69.547 milioni di euro del 1987 (sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito di infostat.bancaditalia.it*).

<sup>145</sup> Dopo il picco del 1980 l'indice dei prezzi sui beni di consumo prese una parabola discendente, passando dal 18,70 per cento del 1981 al 4,62 per cento del 1987 (*Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*).

<sup>146</sup> Come illustra Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 208-213, la ristrutturazione comportò una consistente riduzione dei dipendenti delle grandi imprese, soprattutto dell'Italia nord-occidentale. Essa si accompagnò al decentramento produttivo, cioè alla nascita di un fiorente tessuto di piccole e medie imprese nell'Italia nord-orientale e centrale. Parte del processo produttivo venne trasferita in aziende di minori dimensioni proprio perché i livelli salariali erano più bassi e decisamente minore era anche il potere di penetrazione dei sindacati.

<sup>147</sup> A seguito dell'annuncio della Fiat del licenziamento immediato e la cassaintegrazione per decine di migliaia di operai nel settembre del 1980 vi furono una serie di scioperi e occupazioni degli impianti guidate dalla Cgil e apertamente sostenute dal Pci. A metà ottobre, tuttavia, una manifestazione di dipendenti Fiat sfilò nel centro di Torino chiedendo la riapertura degli impianti. L'episodio è narrato da Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 541-545.

<sup>148</sup> Secondo i dati disponibili in *tassidicambio.bancaditalia.it*, fra il marzo del 1979 e il marzo del 1985 la lira perse il 147,7 per cento rispetto al dollaro. Da quel momento, proprio grazie alla nuova politica monetaria espansiva degli Stati Uniti iniziò un movimento di rivalutazione in forza del quale nel febbraio del 1991 aveva riguadagnato il 46,7 per cento sul dollaro.

iniziarono a uniformarsi<sup>149</sup> e i redditi nazionali tornarono a crescere<sup>150</sup>. Per questi motivi, alcuni economisti si mostrarono dubbiosi verso i meriti attribuiti al Sme nell'uniformare l'indice dei prezzi fra i vari Paesi aderenti<sup>151</sup>. Altri ancora sostennero, oltretutto, che gli stessi elevati tassi di interesse italiani contribuirono a mantenere alta l'inflazione<sup>152</sup>.

All'indomani delle elezioni del 13 e 14 giugno 1987<sup>153</sup> – giunte dopo l'ennesimo scioglimento anticipato delle Camere – la Dc tornò a esprimere il Presidente del Consiglio: ad un breve esecutivo guidato da Gorla sarebbero seguiti il Governo De Mita e, infine, gli ultimi due esecutivi guidati da Andreotti<sup>154</sup>. Nonostante l'accresciuta instabilità rispetto al quadriennio precedente, nella decima legislatura vennero adottati provvedimenti di importanza cruciale per il futuro cammino dell'Italia nel processo di integrazione europea. Quest'ultimo era ripreso proprio a seguito della riduzione dei differenziali di inflazione fra i vari paesi europei dovuto alla nuova politica espansiva degli Stati Uniti. Con l'Atto unico europeo del 1986<sup>155</sup>, infatti, venne posto l'obiettivo di eliminare completamente gli ostacoli alle quattro libertà di circolazione entro il 31 dicembre 1993 e di realizzare un'unione economica e monetaria. Innanzitutto, nella decima legislatura si procedette ad un aumento consistente delle entrate tributarie, tanto che nel 1991 venne raggiunto, per la prima volta dagli anni Sessanta, l'avanzo primario<sup>156</sup>. Al raggiungimento di tale obiettivo contribuì in maniera fondamentale la riforma della legge finanziaria del 1988<sup>157</sup>, concepita al fine di renderne effettivo il tetto all'indebitamento. La riforma introdusse il Documento di programmazione economica e finanziaria, un atto – che il Governo

<sup>149</sup> Il tasso di inflazione annuo medio nel periodo compreso fra il 1985 e il 1990 fu del 3,05 per cento per la Francia, dell'1,37 per cento per la Repubblica Federale Tedesca, del 4,74 per la Gran Bretagna, dello 0,73 per cento nei Paesi Bassi e del 5,68 per cento in Italia (*inflation.eu* e *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*).

<sup>150</sup> Sempre estrapolando i dati da *La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*, il reddito nazionale italiano rimase sostanzialmente fermo fra il 1981 e il 1983. Dall'anno successivo fino al 1990 crebbe ad una media del 2,95 per cento annuo.

<sup>151</sup> Lo sostiene, fra gli altri, De Cecco M., *Il Sistema monetario europeo e gli interessi nazionali*, cit., pp. 157-158.

<sup>152</sup> Sul tema si rimanda a Graziani A., *L'inflazione italiana degli anni Ottanta*, in *Note Economiche*, 1991, pp. 458-469.

<sup>153</sup> Si rimanda a Testa S., *Gli anni di Craxi: 1983-1987*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 290-300. La Dc si attestò al 34,3 per cento dei voti validi, mentre il Psi al 14,3. Le opposizioni, invece, confermarono la tendenza discendente iniziata dopo i governi di unità nazionale: il Pci perse oltre tre punti percentuali, ottenendo il 26,7 per cento, mentre il Msi scese al 6 per cento dei voti validi. Da segnalare l'ingresso in Parlamento dei Verdi e della Lega Lombarda, che riuscì ad eleggere un senatore che sarebbe divenuto uno dei protagonisti della politica italiana: Umberto Bossi.

<sup>154</sup> Sui governi della decima legislatura si rimanda a Verdolini E., *Formazione e crisi del Governo Gorla nel crepuscolo del sistema dei partiti: dal congelamento dei referendum sul nucleare all'ultimo esercizio provvisorio di bilancio*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 683-703; Luciani A., *La parabola di De Mita: dal doppio incarico al nessun incarico*, ivi, pp. 704-718; Tabacchi S., *Il VI Governo Andreotti*, ivi, pp. 719-731; e Id., *Il VII Governo Andreotti*, ivi, pp. 732-745.

<sup>155</sup> Sul quale si veda Zanghi C., *Atto unico europeo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 229-234.

<sup>156</sup> Dal 1987 al 1991, le entrate crebbero dal 37 al 41 per cento in rapporto al reddito nazionale, mentre le spese passarono dal 40,5 al 40,9 per cento (sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>157</sup> Si tratta della l. 23 agosto 1988, n. 362, pubblicata in G.U. 25 agosto 1988, n. 199, S.O. n. 1. Una prima introduzione alla riforma è fatta da De Ioanna P., *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della «legge finanziaria»*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989, pp. 205-227.

avrebbe dovuto presentare alle Camere entro il 15 maggio di ogni anno<sup>158</sup> perché fosse approvato tramite risoluzione<sup>159</sup> – contenente le grandezze macroeconomiche previste per gli anni compresi nel bilancio pluriennale e, soprattutto, il livello di indebitamento pubblico fissato come obiettivo<sup>160</sup>. La legge finanziaria restava il provvedimento legislativo deputato a fissare l'indebitamento pubblico annuale, ma esclusivamente nei limiti degli obiettivi fissati dal Dpef<sup>161</sup>. In questo modo venne sancito che anche la legge finanziaria fosse soggetta all'obbligo di copertura delle spese<sup>162</sup>, anche se rimase dubbio il vincolo che legava quest'ultima al rispetto del tetto all'indebitamento indicato dal Dpef<sup>163</sup>. Gli sforzi di risanamento, tuttavia, non si riflessero sul debito pubblico, che continuò a crescere trainato dalla spesa per interessi<sup>164</sup>.

L'avvicinamento del tasso di inflazione italiano alla media europea consentì, soprattutto, ai governi della decima legislatura di evitare di chiedere ulteriori revisioni della parità della lira con l'Ecu. Fra il maggio del 1987 e il dicembre del 1989, infatti, la lira si mantenne all'interno della banca di oscillazione consentita dal Sme<sup>165</sup>. Ciò spinse il VI Governo Andreotti a chiedere l'accesso alla fascia ristretta del 2,5 per cento: l'Italia vi sarebbe entrata nel gennaio 1990. È significativo che ministro del tesoro fosse all'epoca Guido Carli, l'ex Governatore della Banca d'Italia. Carli, come Einaudi prima di lui, aveva ora gli strumenti per realizzare il proprio progetto: la piena separazione fra la politica monetaria e la politica fiscale. Già nell'aprile del 1990 venne raggiunta la libera circolazione dei capitali, grazie ad un decreto del ministro del commercio estero e del ministro del tesoro<sup>166</sup>, in netto anticipo rispetto alle scadenze previste da una direttiva del giugno 1988, la quale imponeva agli Stati membri della Comunità di

<sup>158</sup> Art. 1, primo comma, l. 23 agosto 1988, n. 362, pubblicata in G.U. 25 agosto 1988, n. 199, S.O. n. 1.

<sup>159</sup> Tramite le deliberazioni del Senato che avevano introdotto il principio del voto palese venne anche previsto un apposito procedimento di analisi del Dpef da parte della Commissione bilancio. Analisi finalizzata proprio alla presentazione di una relazione che l'Aula avrebbe dovuto approvare tramite risoluzione. Nel 1989 tale procedimento venne introdotto anche alla Camera (Deliberazione della Camera dei deputati del 28 giugno 1989, pubblicata in G.U. 6 luglio 1989, n. 156).

<sup>160</sup> Art. 3, primo comma, l. 23 agosto 1988, n. 362, pubblicata in G.U. 25 agosto 1988, n. 199, S.O. n. 1.

<sup>161</sup> Art. 5, primo comma, l. 23 agosto 1988, n. 362, pubblicata in G.U. 25 agosto 1988, n. 199, S.O. n. 1.

<sup>162</sup> Così Lupo N., *Articolo 81*, cit., p. 1597.

<sup>163</sup> Nel 1993 la Corte costituzionale avrebbe chiarito che il rapporto fra i due atti “*non può essere inteso nel senso di un vincolo assoluto, bensì come coerenza con gli indirizzi emergenti dal documento programmatico*” (Corte cost., sent. 29 gennaio 1993, n. 25 del 1993, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pp. 121-149 con nota di Brancasi A., *Tra Corte dei conti e Corte costituzionale una incomprensione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*, pp. 149-159. La citazione si trova in cons. dir. n. 7).

<sup>164</sup> Quest'ultima crebbe fino a raggiungere una cifra pari al 10,9 per cento del reddito nazionale nel 1991, come si evince sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*. Quell'anno, in altre parole, la voce relativa agli interessi rappresentò il 21,5 per cento dell'intero ammontare della spesa pubblica. Ecco perché, nonostante fosse stato raggiunto l'avanzo primario, nel 1991 l'indebitamento pubblico rimase intorno all'11 per cento del reddito nazionale come nel quinquennio precedente. Di conseguenza, il debito pubblico, fra il 1987 e il 1991, passò dall'88,1 al 97,6 per cento in rapporto al reddito nazionale (sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>165</sup> In particolare, si svalutò rispetto al marco solo del 2,9 per cento (*tassidicambio.bancaditalia.it*)

<sup>166</sup> Si tratta del d.m. 27 aprile 1990, pubblicato in G.U. 2 maggio 1990, n. 100.

liberalizzare definitivamente i movimenti di capitale<sup>167</sup>. La scelta venne, presumibilmente, favorita dalla necessità di far affluire ancor più facilmente capitali esteri al fine di finanziare il sempre più ingombrante *deficit* della bilancia commerciale. Non a caso, nonostante l'inflazione fosse ormai sotto controllo, il tasso ufficiale di sconto venne addirittura aumentato<sup>168</sup>. La scelta di escludere qualsiasi revisione della parità, di conseguenza, peggiorò anche la posizione patrimoniale netta dell'Italia: proprio in questi anni, infatti, il Paese divenne definitivamente debitore verso il resto del Mondo<sup>169</sup>. Ad un *deficit* commerciale si aggiunse, dunque, un *deficit* finanziario. Il frutto più importante di Carli fu, comunque, la legge 7 febbraio 1992, n. 82, la prerogativa di fissare il tasso ufficiale di sconto venne trasferita interamente al Governatore della Banca d'Italia<sup>170</sup>. Si trattava di un ulteriore e consistente passo verso una completa autonomia dell'istituto che, insieme alla libera circolazione dei capitali e al rigore nei conti pubblici, avrebbe dovuto rappresentare il biglietto d'ingresso dell'Italia nella futura unione monetaria europea.

### 3.2. I riflessi del Sme sulla forma di governo

La partecipazione dell'Italia ad un nuovo sistema monetario di ambito regionale, unita al doppio impulso deflazionistico proveniente dagli Stati Uniti e dalla Repubblica Federale Tedesca avrebbero avuto pesanti conseguenze sul sistema partitico italiano. Fino ad allora, infatti, il multipartitismo esasperato italiano aveva trovato un bilanciamento nel fatto che circa due terzi dell'elettorato si distribuivano fra la Dc e il Pci, tanto da far parlare di "bipartitismo imperfetto". La congiuntura internazionale degli anni Ottanta avrebbe, tuttavia, progressivamente sgretolato il consenso dei due principali protagonisti della storia repubblicana. Partendo dal partito di maggioranza relativa, si può dire che l'aumento della pressione fiscale, insieme alla difficoltà di accesso al credito dovuta ai tassi di interesse tenuti artificialmente alti, ebbero un effetto depressivo per l'attività imprenditoriale e, specialmente, per il piccolo commercio che costituiva l'asse portante del consenso del partito. Ciò è dimostrato dal fatto che la Dc ridusse

<sup>167</sup> Si tratta della dir. Cee n. 361/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, pubblicato in G.U.C.E. 8 luglio 1988, n. L 178. Sulla liberalizzazione si rimanda a Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 156-161

<sup>168</sup> Fino a raggiungere il 13,5 per cento con d.m. 3 marzo 1989, pubblicato in G.U. 4 marzo 1989, n. 53. Negli anni successivi sarebbe comunque rimasto in doppia cifra.

<sup>169</sup> Come si evince da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, il *deficit* della bilancia commerciale passò dai 1.229 milioni di euro del 1987 – pari allo 0,23 per cento del reddito nazionale – ai 15.758 milioni di euro del 1991 – pari all'1,98 per cento del reddito nazionale. Nello stesso periodo di tempo il *deficit* della posizione patrimoniale netta passò da 1.868 milioni di euro – pari allo 0,35 per cento del reddito nazionale – a 44.774 milioni di euro – pari al 5,64 per cento del reddito nazionale.

<sup>170</sup> Art. 1, l. 7 febbraio 1992, n. 82, pubblicata in G.U. 14 febbraio 1992, n. 37.

i propri voti nelle zone più produttive del Nord Italia ad ogni consultazione elettorale, rimanendo stazionaria nel Meridione.

Per il Pci, invece, sarebbero stati deleteri la rinnovata inflessibilità del padronato insieme all'ammodernamento produttivo, che si tradusse, oltretutto, in più elevati livelli di disoccupazione rispetto al decennio precedente<sup>171</sup> e nella riduzione della quota di lavoratori impiegati nell'industria. Come dimostrò la revisione della scala mobile e il successivo insuccesso referendario i rapporti di forza fra imprenditoria e lavoratori si era ribaltato rispetto agli anni Settanta<sup>172</sup>. Senza dimenticare il sempre più chiaro declino del blocco sovietico che avrebbe spinto il partito ad una profonda riflessione a partire dal 1988, quando venne eletto Segretario Occhetto. In sintesi, sia la Dc che il Pci non seppero adattarsi al nuovo contesto internazionale consistente nella libera circolazione dei capitali e nell'indipendenza delle banche centrali, che avrebbero dovuto comportare un ritiro dell'intervento pubblico nell'economia.

La crisi dei due giganti politici non poteva che provocare ulteriore instabilità ministeriale. Il procedimento di formazione del governo restò caratterizzato da trattative fra forze partitiche prive di interessi comuni e volte alla spartizione delle cariche ministeriali. Di qui la sempiterna debolezza del Presidente del Consiglio, chiamato più ad un ruolo di mediazione che di vero e proprio indirizzo<sup>173</sup>. Tuttavia, venne meno uno dei pochi elementi stabilizzanti della forma di governo italiana: la prassi di affidare l'incarico a un democristiano. Conclusa l'esperienza del "compromesso storico", infatti, il sistema partitico cercò di orientarsi verso il recupero della formula di centro-sinistra, ma con scarsissimo successo, come gli eventi dell'ottava legislatura dimostrarono. All'instabilità contribuiva il ruolo che Craxi voleva costruire attorno al Psi, chiamato a sfidare l'egemonia democristiana al centro in modo da conquistare un ruolo di primo piano nell'indirizzo politico governativo. Il centro, dunque, divenne progressivamente il campo di battaglia fra la Dc, da una parte, e i partiti laici, dall'altra<sup>174</sup>. In sintesi, alle tradizionali fonti di instabilità politica si sommava il tentativo del Psi e delle altre forze laiche di ribaltare i rapporti di forza all'interno dell'area legittimata a governare. Tentativo che avrebbe avuto successo nel 1981, quando si formò il I Governo Spadolini<sup>175</sup>, all'epoca Segretario del Pri, e nel quale,

<sup>171</sup> Secondo i dati forniti da Istat, *Sessant'anni di Europa*, il tasso di disoccupazione crebbe costantemente sin dalla fine degli anni Settanta per raggiungere la doppia cifra nel 1986 e mantenersi intorno al 10 per cento sino al 1989.

<sup>172</sup> Sulla parabola discendente del Pci negli anni Ottanta si veda Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Torino, Einaudi, 2007, pp. 293-302.

<sup>173</sup> Le caratteristiche del procedimento di formazione del governo sono sintetizzate da Pitruzzella G., *Articoli 92-93*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 92-96. Il Consiglio dei ministri*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1993, pp. 1-105; Villone M., *Articolo 94*, ivi, pp. 237-340.

<sup>174</sup> In questo senso Scoppola P., *La repubblica dei partiti*, cit., pp. 425-427.

<sup>175</sup> A seguito dello scandalo della P2, per Craxi erano maturate le condizioni per interrompere il monopolio democristiano nell'espressione del Capo del Governo. Date le ovvie resistenze della Dc all'attribuzione dell'incarico ad un esponente socialista, emerse il Segretario del Pri Spadolini come figura di compromesso. Nacque così il primo governo a guida laica, nel quale la compagine ministeriale venne spartita quasi a metà fra democristiani e

per la prima volta, sedevano sia ministri socialisti che liberali. Era nato il cosiddetto pentapartito, l'ennesima risposta politica all'instabilità ministeriale che, questa volta, consisteva nella coalizione di tutte le forze legittimate a governare senza alcuno specifico programma di governo. L'atteggiamento aggressivo del Psi craxiano non sarebbe stato possibile se la Dc non avesse perso quote consistenti di elettorato. Il I Governo Craxi sarebbe nato proprio all'indomani delle elezioni del 1983 che furono disastrose per il partito di maggioranza relativa. La Dc sarebbe tornata ad esprimere il Capo del Governo solo nel 1987 e solo in forza di un patto siglato con il Psi. Oltretutto, come dimostrò la detronizzazione di De Mita nel 1989, il partito restò insofferente a chiunque tentasse di cumulare sia la carica di Segretario del partito sia il ruolo di Presidente del Consiglio<sup>176</sup>.

Il venir meno del punto di riferimento rappresentato da un Capo del Governo appannaggio del partito di maggioranza relativa ampliò la discrezionalità del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo. Pertini, in particolare, incoraggiò l'avvicinamento fra la Dc e gli alleati di governo a Palazzo Chigi<sup>177</sup>. Proprio durante la sua presidenza si formò il primo esecutivo guidato da un non democristiano: l'incertezza politica gli consentì di individuare il Segretario repubblicano Spadolini come figura di compromesso<sup>178</sup>. Soprattutto, incoraggiò la parlamentarizzazione delle crisi, nella convinzione che il Parlamento meritasse una maggiore trasparenza<sup>179</sup>. Da segnalare ancora che, durante le trattative per la formazione del II Governo Cossiga, Pertini sollecitò in via confidenziale l'incaricato di prescindere dalle indicazioni dei partiti<sup>180</sup>. Il successore di Pertini fu proprio Cossiga – eletto al primo scrutinio in virtù di un patto della Dc con il Pci e il Psi che avevano già, rispettivamente, la Presidenza della

---

laici. Ricostruisce la vicenda Savastano F., *Spadolini e la fine alla dinastia DC a Palazzo Chigi*, cit., pp. 612-614. Sullo scandalo P2 e le successive indagini si rimanda a Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 269-276.

<sup>176</sup> Come accaduto molti anni prima a Fanfani, un'alleanza trasversale fra il centro e la destra del partito elesse di nuovo Forlani alla Segreteria nel marzo del 1989. Pochi mesi dopo furono i socialisti ad aprire la crisi in forza di un patto fra Craxi, Andreotti e Forlani in forza del quale De Mita avrebbe dovuto lasciare la Presidenza del Consiglio in favore di Andreotti perché, nella legislatura successiva vi tornasse il Segretario del Psi. Ricostruiscono la vicenda Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 304-309; e Tabacchi S., *Il VI Governo Andreotti*, cit., pp. 721-728.

<sup>177</sup> Subito dopo le elezioni del 1979, infatti, affidò un incarico Craxi, mostrando così di voler proseguire nella prassi iniziata nella legislatura precedente con La Malfa, come spiega Francaviglia M., *La formazione del primo Governo Cossiga*, cit., pp. 550-553.

<sup>178</sup> Si veda Savastano F., *Spadolini e la fine alla dinastia DC a Palazzo Chigi*, cit., pp. 612-614.

<sup>179</sup> In occasione della crisi del I Governo Cossiga, Pertini esortò il Capo del Governo a riferire alle Camere. Durante le proprie dichiarazioni alla Camera Cossiga fece cenno ad un particolare rapporto di fiducia che lo legava al Presidente della Repubblica. La frase diede adito a diverse speculazioni dottrinarie, sulle quali si rimanda ad Armaroli P., *La doppia fiducia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, pp. 580-591. Tuttavia, non vi erano elementi concreti per sostenere che il Presidente della Repubblica avesse agito in modo da provocare una rottura costituzionale, come sostenuto fin da subito da Labriola S., *Ancora in tema di c.d. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1980, pp. 575-578.

<sup>180</sup> Un appello lasciato cadere da Cossiga che presentò una squadra ministeriale decisamente articolata, interamente frutto delle indicazioni partitiche, come spiega Dirri A., *Il Governo Cossiga II*, cit., pp. 578-581. Si veda anche Baldassarre A., *Dal primo al secondo Cossiga*, in *Democrazia e Diritto*, 1980, pp. 523-524.

Camera e la Presidenza del Consiglio<sup>181</sup> – proseguì la prassi della parlamentarizzazione delle crisi<sup>182</sup>. E, dopo le elezioni del 1987, sfruttando i contrasti fra De Mita e Craxi, decise di conferire l'incarico a Gorla, democristiano ed ex ministro del tesoro nei governi di Craxi<sup>183</sup>. Soprattutto, nel marzo del 1991, a seguito di un rimpasto tentato da Andreotti, Cossiga chiese espressamente l'apertura di una crisi di governo, presto verificatasi grazie al Psi. Pochi giorni dopo incaricò nuovamente Andreotti a formare un governo, prima vincolandolo all'inserimento di riforme istituzionali nel programma, e poi manifestando la propria intenzione di valutare la lista dei ministri in relazione alla conformità con il programma e alla "consonanza istituzionale" di questi con il Capo dello Stato<sup>184</sup>. Una tesi che sembrava riecheggiare le posizioni di Gronchi. In sintesi, il maggiore attivismo del Capo dello Stato fu dovuto proprio all'apertura di ulteriori spazi di discrezionalità dovuti all'aggravata conflittualità politica<sup>185</sup>.

Peraltro, gli effetti di tale protagonismo sembrano piuttosto incerti. L'ampliamento degli spazi di manovra del Capo dello Stato in relazione alla scelta dell'incaricato si verificò solo in particolari frangenti, come nei casi di Spadolini e Gorla<sup>186</sup>. Nel complesso la scelta restava nelle mani delle forze politiche, così come restava nelle loro mani la stipula della compagine ministeriale. Esempio in questo senso la crisi del marzo 1991, a seguito della quale Cossiga procedette alla nomina del VII Governo Andreotti nonostante nel programma non vi fosse alcuna menzione di riforme istituzionali<sup>187</sup>. Segno del fatto che il Presidente della Repubblica comprendeva che le sue fossero solamente esortazioni e non vincoli veri e propri, che altrimenti avrebbero posto la sua condotta al di fuori del perimetro costituzionale. Anche il tentativo presidenziale di parlamentarizzare le crisi di governo non ottenne gli effetti sperati. In primo luogo, l'invito restava privo di vincoli giuridici veri e propri in capo al Presidente del

---

<sup>181</sup> Si vedano Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 665-667; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l'elezione dei Presidenti*, cit., pp. 708-710.

<sup>182</sup> A seguito delle dimissioni dei ministri democristiani del II Governo Craxi, Cossiga esortò il Presidente del Consiglio a riferire alle Camere. Si veda sempre Iacovissi V., *1983-1987. Un Socialista a Palazzo Chigi*, cit., pp. 662-665.

<sup>183</sup> Gorla non era presente nella rosa di nomi proposti dalla Dc, ma incontrava il favore anche del Psi, come spiegato da Verdolini E., *Formazione e crisi del Governo Gorla nel crepuscolo del sistema dei partiti*, cit., pp. 690-693. Essendo il frutto di un compromesso temporaneo, l'esecutivo di Gorla ebbe, dunque, vita breve e registrò parecchi voti contrari delle Camere durante l'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, tanto da dover essere obbligato a presentare un disegno di legge per l'esercizio provvisorio – Concesso dalle Camere con l. 24 dicembre 1987, n. 525, pubblicata in G.U. 28 dicembre 1987, n. 301 – che sarebbe stato l'ultimo della storia repubblicana.

<sup>184</sup> La vicenda è riassunta da Tabacchi S., *Il VII Governo Andreotti*, cit., pp. 734-738.

<sup>185</sup> In questo senso, fra gli altri, si rimanda a Paladini L., *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 199-203; e Di Giovine A., *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 74.

<sup>186</sup> Come sottolinea Verdolini E., *Formazione e crisi del Governo Gorla nel crepuscolo del sistema dei partiti*, cit., p. 695, è significativo che il Vicesegretario della Dc Scotti, durante il dibattito sulla fiducia alla Camera definì il Governo Gorla come un governo amico, similmente a quanto aveva fatto De Gasperi in riferimento al Governo Pella molti anni prima.

<sup>187</sup> Tabacchi S., *Il VII Governo Andreotti*, cit., p. 741.

Consiglio<sup>188</sup>. E, in secondo luogo, si affermò la prassi di riferire alle Camere e dimettersi immediatamente dopo, al fine di evitare non solo una verifica della fiducia, ma anche un dibattito parlamentare sul punto<sup>189</sup>. In effetti, il maggior protagonismo presidenziale si estrinsecò soprattutto sul terreno delle esternazioni, utilizzate in particolare da Cossiga per contestare gli accordi interpartitici che ne limitavano l'azione, facendo appello direttamente al popolo<sup>190</sup>. Emblematico il messaggio alle Camere del 26 giugno 1991, nel quale Cossiga esortò i partiti a impegnarsi in una riforma costituzionale in senso presidenziale, facendosi, a suo dire, interprete delle istanze dei cittadini<sup>191</sup>. In sintesi, l'attivismo presidenziale non incise realmente sulle modalità di formazione dell'esecutivo<sup>192</sup>. Come non incise sulla natura del potere di scioglimento anticipato delle Camere, esercitabile dal Capo dello Stato solo nei casi di blocco del sistema, cioè quando, caduto un esecutivo non fosse stato possibile formare nessun'altra maggioranza parlamentare. In questo senso si è anche parlato di “autoscioglimento”, deciso, cioè dalle forze parlamentari<sup>193</sup>.

Di fronte all'accresciuta instabilità ministeriale si fece sempre più diffusa l'ipotesi di una riforma complessiva dell'assetto istituzionale italiano, il cui carattere compromissorio – almeno secondo il comune sentire – costituiva il principale ostacolo al raggiungimento di un equilibrio dei conti pubblici e di una crescita non inflazionistica. Dopo l'esperienza del compromesso

---

<sup>188</sup> Come ricorda, fra gli altri, Labriola S., *Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo*, in *Diritto e Società*, 1989, pp. 624-628.

<sup>189</sup> Venne confermato, dunque, che la parlamentarizzazione aveva solo il fine di rendere pubbliche le cause della crisi, stimolando così l'assunzione di responsabilità dei partiti di fronte agli elettori, come osservato da Lippolis V., *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 147.

<sup>190</sup> In questo senso Onida V., *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 175-178 e pp. 184-190. Sulle esternazioni di Pertini si rimanda a Barile P., *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 370-374.

<sup>191</sup> Sul messaggio si rimanda al *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, pp. 3209-3342. Come venne evidenziato da Pace A., *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 209-213, queste modalità di esternazione correvano il rischio di destabilizzare ancor di più il quadro politico e allontanare la carica presidenziale dal proprio ruolo di tendenziale imparzialità.

<sup>192</sup> Onida V., *L'ultimo Cossiga*, cit., pp. 181-182; e Di Giovine A., *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 75, secondo il quale – soprattutto in considerazione di quanto sarebbe avvenuto durante il settennato di Scalfaro – l'attivismo dell'ultimo Cossiga si era scontrato con un “*sistema politico morente, ma non ancora morto*” e, dunque, destinato al fallimento perché prematuro, “*come a voler imporre l'eutanasia a un malato terminale contro la sua volontà*”.

<sup>193</sup> Si veda Carlassare L., *Articolo 88*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 87-91. Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1983, pp. 61-95. In particolare, lo scioglimento anticipato del 1987 fu motivato anche dalla volontà delle forze politiche di evitare alcuni referendum relativi all'energia nucleare e alla responsabilità civile dei magistrati, sui quali si rimanda sempre a Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, cit., pp. 93-102; nonché a Calandra P., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, cit., pp. 45-59. La condotta successiva del Presidente della Repubblica fu simile a quella adottata dal suo predecessore Leone nel 1972. Cossiga, infatti, decise di conferire un incarico all'allora Presidente del Senato Fanfani che sciolse la riserva in breve tempo. Fanfani non chiese esplicitamente la fiducia alla Camera rendendo evidente come puntasse a vedersi respinta la fiducia iniziale, così come avvenne. A quel punto Cossiga, senza dare inizio a ulteriori consultazioni, adottò un decreto di scioglimento delle Camere. Si veda, in merito, Ibrido R., *Un esecutivo elettorale privo di “oggetto di fiducia”: il Governo Fanfani VI*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 673-677.

storico emersero numerose proposte di riforma del sistema provenienti dalle stesse forze politiche di maggioranza e di opposizione<sup>194</sup>. Di conseguenza, all'inizio della nona legislatura sia la Camera che il Senato approvarono in contemporanea due mozioni deliberanti la costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali<sup>195</sup>, la cui presidenza fu affidata ad Aldo Bozzi, ex membro dell'Assemblea costituente di estrazione liberale. I lavori della Commissione si protrassero per più di un anno, risolvendosi, tuttavia, in un nulla di fatto<sup>196</sup>. La Commissione decise di non porre nessuna proposta ai voti se non la relazione finale che conteneva la semplice illustrazione del lavoro svolto<sup>197</sup>. All'epoca venne fatto notare come non sussistessero le condizioni perché i partiti fossero spinti verso una riforma complessiva dello Stato<sup>198</sup>. Non vi era, infatti, né un soggetto politico che avesse avuto il consenso elettorale necessario ad imporre in via unilaterale il proprio progetto istituzionale né una generale incomprensibilità dei rapporti di forza fra le parti quale presupposto per il raggiungimento di un compromesso. In presenza, invece, di un consolidato quadro partitico ampie revisioni costituzionali avrebbero comportato una redistribuzione del potere esercitato da ciascuna forza politica. Ogni ipotesi non poteva che essere funzionale a rafforzare la posizione del proponente ed era, di conseguenza, destinata a cadere sotto i veti incrociati delle forze concorrenti.

La seconda ragione del fallimento della Commissione fu il disinteresse destinato dai principali esponenti delle forze politiche al tema delle riforme istituzionali. Anche perché, mentre la Commissione discuteva del rafforzamento del potere esecutivo, i governi dell'epoca sfruttavano gli strumenti messi a loro disposizione dal dettato costituzionale e dalla prassi per aggirare la propria debolezza<sup>199</sup>. Si è già fatto cenno al proliferare dei decreti-legge e alla prassi della reiterazione, i quali, negli anni Ottanta, divennero pratiche quotidiane<sup>200</sup>. Tanto da provocare le prime forti reazioni della dottrina che evidenziò come il Governo si fosse appropriato della funzione legislativa per esercitarla in ogni ambito, abusando di uno strumento il cui utilizzo

---

<sup>194</sup> Una sintesi delle proposte di riforma, provenienti dalla politica e dalla dottrina, di quegli anni si trova in Gambino S., *La «razionalizzazione» del potere esecutivo in Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1988, pp. 525-541. Si veda anche Ruffilli R. (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Il Mulino, Bologna, 1987.

<sup>195</sup> Si vedano A.C., IX legislatura, Seduta 27, 12 ottobre 1983, p. 1993; e A.S., IX legislatura, Seduta 18, 12 ottobre 1983, p. 19.

<sup>196</sup> I lavori della Commissione Bozzi, alla luce delle concrete strategie partitiche sono oggetto di studio di Armaroli P., *L'introvabile governabilità*, cit., pp. 191-387; e, più in sintesi, di Ferrara G., *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e Diritto*, 1985, n. 2, pp. 7-19.

<sup>197</sup> Il testo della relazione è disponibile in A.C., A.S., Doc. XVI-bis, n. 3, Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, pp. 107-558.

<sup>198</sup> Zagrebelsky G., *I paradossi della riforma istituzionale*, in *Politica del Diritto*, 1986, pp. 166-171.

<sup>199</sup> In questo senso Scoppola P., *La repubblica dei partiti*, cit., p. 447.

<sup>200</sup> Nelle tre legislature degli anni Ottanta, infatti, i decreti-legge emanati furono, rispettivamente, il 28,5, il 38,1 e il 43,9 per cento del totale della produzione legislativa. Sui dati si rimanda, più ampiamente, a Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, Padova, Cedam, 1997, pp. 255-270.

avrebbe dovuto essere circoscritto a situazioni straordinarie di necessità e urgenza<sup>201</sup>. Era inevitabile che alla proliferazione dei decreti corrispondesse un aumento dei casi di decadenza, che costituiva una reazione parlamentare all'abuso di tale fonte del diritto. Il sempre più frequente rifiuto parlamentare di convertire in legge i decreti comportò l'esplosione della loro reiterazione da parte degli esecutivi<sup>202</sup>, altro sintomo della mancanza di collegamento fra il decreto e una situazione straordinaria di necessità e urgenza. L'arma della reiterazione costituiva un mezzo di pressione piuttosto efficace per vincere le resistenze del Parlamento<sup>203</sup>. In sintesi, negli anni Ottanta il decreto divenne mezzo ordinario di attuazione dell'indirizzo politico, come ammesso dalla stessa manualistica<sup>204</sup>. Tant'è che le cosiddette scomparvero, sostituite progressivamente dal decreto-legge, dimostratosi un'arma ancor più efficace nella tutela di interessi di carattere settoriale<sup>205</sup>. Anche la questione di fiducia divenne un normale strumento di lotta politica<sup>206</sup>, nonostante gli ostacoli al suo ricorso frapposti alla Camera dall'articolo 116, secondo comma, del Regolamento. Ciò non deve stupire vista la sempre più elevata conflittualità fra le forze di maggioranza che obbligava i governi a ricorrere ad uno strumento nato precisamente per rinsaldarne le fila, oltre che per aggirare l'ostruzionismo parlamentare<sup>207</sup>. In assenza delle condizioni politiche per una riforma istituzionale di ampio respiro, si procedette ad alcune revisioni puntuali, specialmente dei regolamenti parlamentari. Non a caso, i primi provvedimenti vennero assunti al fine di contrastare l'ostruzionismo parlamentare, al

---

<sup>201</sup> Si vedano, fra tutti, Grotanelli De Santi G., *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Diritto e Società*, 1978, pp. 241-260; Paladin L., *Articolo 77*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 76-82. La formazione delle leggi*, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1979, pp. 56-63; Aa.Vv., *L'abuso dei decreti-legge*, in *Politica del Diritto*, 1980, pp. 379-390; Modugno F., Nocilla D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, 1989, pp. 411-434.

<sup>202</sup> Secondo i dati forniti da Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, cit., p. 279, se in tutte le legislature precedenti i decreti convertiti erano sempre stata superiore all'80 per cento del totale, nelle tre legislature degli anni Ottanta scesero rispettivamente al 61, al 45 e al 40 per cento del totale. In queste ultime, inoltre i decreti reiterati furono il 26, il 44 e il 48 per cento del totale.

<sup>203</sup> Essa, infatti, prolungando gli effetti giuridici del decreto per un lasso di tempo indefinito avrebbe, prima o poi, spinto il potere legislativo a cedere, al fine di evitare i maggiori danni che la non conversione avrebbe potuto creare al principio della certezza del diritto. Si rimanda a Lippolis V., *La reiterazione dei decreti-legge*, in *Diritto e Società*, 1981, pp. 241-265; e Cicconetti S.M., *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, pp. 1467-1501.

<sup>204</sup> Si vedano, ad esempio, Lavagna C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, Giappichelli, 1985, p. 295; e Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale*, Vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 177-178.

<sup>205</sup> Si veda sempre Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, cit., pp. 314-316.

<sup>206</sup> Secondo i dati forniti da Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 349-350, fra il 1979 e il 1992 gli esecutivi ricorsero alla questione di fiducia 73 volte alla Camera e 34 volte al Senato. Si tratta di una notevole accelerazione visto che nei trent'anni precedenti la fiducia era stata posta per 45 volte alla Camera e 19 volte al Senato.

<sup>207</sup> Si veda sempre Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 324-338 e pp. 344-345. Nel 1988, proprio al fine di aggirare le numerose resistenze delle Camere, il Governo Gorla fece ricorso per la prima volta ad un emendamento che sostituiva l'intero testo della legge finanziaria e vi pose la questione di fiducia. La combinazione fra quelli che vennero chiamati maxiemendamenti e la questione di fiducia sarebbe divenuta prassi nei decenni seguenti.

quale i radicali fin dal 1976 avevano fatto ricorso con sistematicità<sup>208</sup>. Con un primo intervento, nel 1981, la Camera dei deputati aggiornò il criterio dell'unanimità dei Presidenti dei gruppi per la fissazione del calendario dei lavori, consentendo, in caso di mancato accordo, al Presidente della Camera di fare una proposta di programmazione, sottoposta all'approvazione dell'aula<sup>209</sup>. Ad esso seguì, nel 1983 e sempre alla Camera, l'innalzamento dei quorum previsti per la verifica del numero legale in assemblea e per la richiesta di votazione a scrutinio segreto<sup>210</sup>. Mediante lo stesso provvedimento venne riformato l'intero capo del Regolamento della Camera avente ad oggetto la sessione di bilancio, al fine di adeguare le procedure parlamentari alle innovazioni apportate dalla riforma del 1978<sup>211</sup>. Nel luglio del 1985 anche il Senato agì per introdurre la propria sessione di bilancio, con regole e procedure simili a quelle introdotte due anni prima nell'altro ramo del Parlamento<sup>212</sup>. Infine, nel 1988, sia alla Camera che al Senato<sup>213</sup>, venne finalmente posto in via generale il principio del voto palese<sup>214</sup>. Infine, alla Camera venne riformato l'articolo 116, secondo comma, del Regolamento<sup>215</sup>: da quel momento alla votazione favorevole dell'aula sulla questione di fiducia a scrutinio palese non sarebbe più seguita la votazione finale a scrutinio segreto sul testo dei disegni di legge, che aveva provocato diverse crisi di governo<sup>216</sup>.

Soprattutto, venne finalmente approvata la legge sulla Presidenza del Consiglio. Dal momento in cui la carica di Capo del Governo divenne contendibile caddero, infatti, le resistenze degli alleati di governo della Dc verso l'approvazione di una legge di attuazione dell'articolo 95 della

<sup>208</sup> Bertolini G., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 494-496.

<sup>209</sup> Camera dei deputati, Modificazioni al regolamento approvate nella seduta dell'11 novembre 1981, pubblicate in G.U. 13 novembre 1981, n. 313.

<sup>210</sup> Camera dei deputati, Modificazioni al regolamento approvate nella seduta del 29 settembre 1983, pubblicate in G.U. 1° ottobre 1983, n. 270.

<sup>211</sup> Illustra le modifiche regolamentari derivanti dall'istituzione della sessione di bilancio Ravenna D., *La sessione di bilancio dal dibattito istituzionale ai regolamenti parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 1984, p. 179-201. In estrema sintesi, essa avrebbe dovuto consentire ai deputati l'esame approfondito delle scelte di politica economica del Governo e, al contempo, l'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio entro il termine dell'anno finanziario

<sup>212</sup> Senato della Repubblica, Modificazioni al regolamento approvate nella seduta del 31 luglio 1985, pubblicate in G.U. 2 agosto 1985, n. 181. Sul precedente funzionamento della sessione di bilancio in entrambe le Camere si rimanda a Ristuccia S., *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, cit., pp. 878-882.

<sup>213</sup> Deliberazione della Camera dei deputati del 13 ottobre 1988, pubblicata in G.U. 13 novembre 1981, n. 313; e Deliberazioni del Senato della Repubblica del 17, 22, 23, 24 e 30 novembre 1988, pubblicate in G.U. 1° dicembre 1988, n. 282.

<sup>214</sup> Le innovazioni introdotte nel 1988, fra le quali soprattutto il principio del voto palese, sono illustrate da a Maggiani V., *Innovazioni nei regolamenti parlamentari in materia di voto segreto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, pp. 217-251; Fiorucci G., *Camera dei deputati: il nodo del voto segreto*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989, pp. 135-158; e Gatti G., *Senato della Repubblica: una rivoluzione parlamentare?*, ivi, pp. 159-187.

<sup>215</sup> Deliberazione della Camera dei deputati del 28 giugno 1989, pubblicata in G.U. 6 luglio 1989, n. 156. Sulla riforma si veda Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 264-266.

<sup>216</sup> Ad esempio, il II Governo Cossiga cadde proprio in occasione di un voto contrario della Camera sulla conversione di un decreto-legge sul quale pochi giorni prima aveva chiesto e ottenuto la questione di fiducia. La vicenda è ricostruita da Manzella A., *Il groviglio del "decretone"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, pp. 138-145.

Costituzione. Questa era da tempo invocata al fine di porre un argine alla mancanza di unitarietà dell'indirizzo politico, dovuta al fatto che i ministri si comportavano più come delegati dei partiti della coalizione che come vertici delle strutture amministrative cui erano stati messi a capo. Nel complesso, tuttavia, la legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>217</sup>, costituì più che altro il recepimento normativo di prassi già consolidate<sup>218</sup>. In particolare, al Presidente del Consiglio venne affidato il potere di convocare il Consiglio dei ministri e di fissarne l'ordine del giorno, oltre che di emanare le direttive, vincolanti per i ministri, di attuazione delle delibere del Consiglio stesso<sup>219</sup>. In sintesi, il potere di direzione monocratica venne declinato, più che altro, nel coordinamento dell'attività ministeriale e dell'organizzazione dei lavori del Consiglio dei ministri, definito dalla legge quale luogo deputato alla determinazione delle linee generali di indirizzo politico dell'esecutivo<sup>220</sup>. Non poteva essere altrimenti, data la già vista ambigua convivenza di responsabilità fra gli organi governativi dell'articolo 95 della Costituzione. Oltretutto, in assenza di revisioni costituzionali, il potere di direzione e coordinamento del Capo del Governo rimase frustrato dall'impossibilità di sanzionare i ministri dissenzienti attraverso la revoca. L'innovazione principale della legge fu l'istituzione di una struttura amministrativa a supporto del Presidente del Consiglio<sup>221</sup>, anch'essa non sufficiente, ovviamente, a farlo uscire dalla posizione di *primus inter partes* che la dottrina<sup>222</sup> e la prassi politica gli avevano cucito addosso. La stessa puntuale regolamentazione del potere normativo del Governo<sup>223</sup> non avrebbe certo potuto porre un serio argine al ricorso ai decreti-legge dato che tale prassi aveva la sua origine in fenomeni legati all'estrema eterogeneità delle maggioranze parlamentari e alle lentezze del procedimento legislativo e per il fatto che tali limiti erano contenuti in una fonte di rango legislativo e non costituzionale<sup>224</sup>.

---

<sup>217</sup> Per un'ampia analisi del provvedimento si veda Labriola S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, Maggioli, 1989.

<sup>218</sup> In questo senso Gambino S., *La «razionalizzazione» del potere esecutivo in Italia*, cit., pp. 554-559.

<sup>219</sup> Artt. 4, primo comma, e 5, secondo comma, l. 23 agosto 1988, n. 400, pubblicata in G.U. 12 settembre 1988, n. 214.

<sup>220</sup> Art. 2, terzo comma, l. 23 agosto 1988, n. 400, pubblicata in G.U. 12 settembre 1988, n. 214.

<sup>221</sup> Artt. 18-20 l. 23 agosto 1988, n. 400, pubblicata in G.U. 12 settembre 1988, n. 214.

<sup>222</sup> Si riprenda, fra gli altri, Ferrara G., *Il governo di coalizione*, cit., pp. 132-158.

<sup>223</sup> Artt. 14-17 l. 23 agosto 1988, n. 400, pubblicata in G.U. 12 settembre 1988, n. 214.

<sup>224</sup> In questo senso Fusaro C., *La legge sulla Presidenza del Consiglio, primi adempimenti a otto mesi dall'entrata in vigore*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989, pp. 379-380; Carlassare L., *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con principio di legalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, pp. 1476-1483; e Pace A., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, ivi, pp. 1483-1493.

## Capitolo IV

### La depoliticizzazione della moneta

#### 1. Il Trattato di Maastricht e la rinuncia alla sovranità monetaria

##### 1.1. La Bce, il Sebc e i vincoli di bilancio

Si è visto che grazie alla convergenza fra i tassi di inflazione dei diversi Paesi europei – che venne interpretata come un successo del Sme –, le classi dirigenti europee iniziarono a concepire una nuova fase dell'integrazione monetaria e finanziaria, prima attraverso l'Atto unico europeo del 1986 cui seguì la direttiva del giugno 1988 sulla liberalizzazione definitiva dei movimenti di capitale. Sempre nel 1988 il Consiglio europeo di Hannover incaricò un comitato di studio, presieduto dall'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors, per la graduale realizzazione di un'unione economica e monetaria<sup>1</sup>. Il Rapporto Delors prevedeva l'istituzione di un regime di cambi fissi irrevocabili, preferibilmente attraverso la creazione di una moneta unica, e la gestione della politica monetaria affidata ad una sola autorità centrale. Simultaneamente, al fine di garantire un coordinamento della politica fiscale dei Paesi aderenti si prevedeva l'elaborazione di vincoli all'indebitamento pubblico<sup>2</sup>. Il processo verso la formazione dell'unione economica e monetaria avrebbe dovuto passare attraverso tre fasi preparatorie e la stipula di un nuovo trattato internazionale. Il Consiglio europeo di Roma dell'ottobre 1990 fissò le caratteristiche fondamentali dell'Unione e le diverse tappe di realizzazione, attenendosi alle indicazioni del Rapporto Delors. Una conferenza intergovernativa si occupò dell'elaborazione del nuovo trattato istitutivo, terminando i lavori nel dicembre del 1991. Infine, il 7 febbraio del 1992 a Maastricht venne firmato il Trattato sull'Unione europea<sup>3</sup>. Fu il ministro del tesoro Carli a porre la propria firma sul Trattato, insieme all'allora ministro degli affari esteri De Michelis, in rappresentanza del Presidente della Repubblica<sup>4</sup>.

È bene soffermarsi sul contesto internazionale nel quale si giunse alla creazione dell'Unione europea in modo da comprenderne appieno le caratteristiche fondamentali. Il processo di integrazione subì, infatti, un'accelerazione a causa del disgregarsi del blocco sovietico e del

---

<sup>1</sup> Sui passi che precedettero la formazione dell'Unione monetaria si rimanda a Tosato G.L., *L'unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 3-23; e Baroncelli S., *La Banca centrale europea*, cit., pp. 135-161.

<sup>2</sup> Sul Rapporto Delors si veda sempre Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 169-171. Il testo del rapporto è pubblicato in Tosato G.L., *L'unione economica e monetaria e l'euro*, cit., pp. 201-222.

<sup>3</sup> Il testo del Trattato sull'Unione europea è pubblicato in G.U.C.E. 29 luglio 1992, n. C 191/1.

<sup>4</sup> Si veda la G.U.C.E. 29 luglio 1992, n. C 191/1, p. 66.

conseguente processo di riunificazione fra la Repubblica Federale tedesca e la Repubblica Democratica Tedesca, giunto al termine il 3 ottobre 1990 dopo la caduta del Muro di Berlino del 9 novembre 1989 e la stipula, il 1° luglio 1990, di un trattato che prevedeva la parità delle valute fra i due Stati<sup>5</sup>. La riunificazione comportò, infatti, il ritorno della Germania al centro della scena geopolitica del Continente europeo, con un peso economico e demografico nuovamente superiore a Francia, Italia e Regno Unito. In altre parole, si verificò una rottura degli equilibri creatasi in Europa al termine della Seconda guerra mondiale. Era, quindi, necessario – soprattutto secondo la classe dirigente francese – procedere alla creazione di una moneta unica gestita da un’authority centralizzata e quanto più possibile indipendente dall’influenza dei Paesi membri. In altre parole, sottrarre la sovranità monetaria alla Germania sarebbe servito a contenerne l’egemonia economica, che un giorno sarebbe potuta diventare anche politica<sup>6</sup>. La Germania, tuttavia, accettò di rinunciare alla propria valuta – simbolo internazionale di stabilità monetaria – solo a condizione che la gestione della futura moneta unica fosse informata agli stessi principi di azione della *Bundesbank*<sup>7</sup>. Oltretutto, vi era l’esigenza che la futura moneta unica, non essendo, nei fatti, la valuta di nessuno dei Paesi partecipanti, fosse gestita in modo talmente rigoroso da ottenere la fiducia degli operatori economici<sup>8</sup>.

È, dunque, il compromesso franco-tedesco ad aver modellato l’istituto di emissione europeo. Compromesso al quale aderirono buona parte dei Paesi membri della Comunità europea dato che, come si è visto, il modello tedesco di banca centrale era da più di un decennio guardato con ammirazione per la sua efficacia nel garantire un basso livello di inflazione<sup>9</sup>. Ecco perché la banca centrale dell’Unione venne delineata come un’istituzione indipendente cui demandare solo ed esclusivamente la stabilità dei prezzi. I principi fondamentali della politica monetaria europea vennero scolpiti nello stesso Trattato istitutivo dell’Unione e nel relativo Protocollo

---

<sup>5</sup> Una lettura decisamente critica della parificazione del tasso di cambio fra le due Germanie si può leggere in Giacché V., *Anschluss: l’annessione. L’unificazione della Germania e il futuro dell’Europa*, Santarcangelo di Romagna, Diarkos, 2019, spec. pp. 55-67. Sul mercato, infatti, un marco dell’Ovest veniva convertito per 4,44 marchi dell’Est. La parificazione delle due valute comportò per i territori dell’ex Repubblica Democratica una rivalutazione di tutti i crediti e debiti, un aumento medio dei prezzi pari al 350 per cento e una disastrosa perdita di competitività internazionale dei beni e servizi prodotti nei territori dell’ex Repubblica Democratica tedesca. Il risultato fu la quasi completa deindustrializzazione della Germania est, tanto che i *Länder* orientali ancora oggi dipendono fortemente dai trasferimenti dei *Länder* occidentali.

<sup>6</sup> Sulla riunificazione come acceleratore del processo di integrazione monetaria europea si veda Streeck W., *L’egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, 2015, pp. 601-613. Il filosofo tedesco evidenzia come, nelle intenzioni originarie, una valuta e una banca centrale comuni avrebbero dovuto porre termine alla realtà creatasi all’interno del Sme per cui la *Bundesbank* era divenuta ormai l’istituto di emissione dei Paesi dell’Europa occidentale.

<sup>7</sup> In questo senso De Grauwe P., *Economia dell’unione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 205-210.

<sup>8</sup> Lo sottolinea Giannini C., *L’età delle banche centrali*, cit., p. 380.

<sup>9</sup> Lo stesso Comitato Delors era composto in maggioranza da banchieri centrali e il contenuto del Rapporto “*fu influenzato dalle convinzioni di coloro che avevano un ruolo preponderante all’interno del comitato, soprattutto il Presidente Jacques Delors e il Presidente della banca centrale tedesca, Karl-Otto Pöhl*” (Baroncelli S., *La Banca centrale europea*, cit., pp. 161-162).

n. 3, contenente lo statuto dell'istituto di emissione<sup>10</sup>. Dall'analisi di tali disposizioni, redatte in modo decisamente più specifico rispetto alle altre parti del Trattato<sup>11</sup>, risulta subito evidente come vennero interamente recepiti i principi liberisti tornati alla ribalta dopo la crisi del modello keynesiano. Ai sensi dell'articolo 4 A, l'autorità destinata a gestire la politica monetaria sarebbe stata un complesso apparato istituzionale chiamato Sistema europeo delle banche centrali, formato dalle Banche centrali nazionali e da un organo nuovo, la Banca centrale europea<sup>12</sup>. La finalità del Sebc venne fissata dall'articolo 105 del Trattato: “*il mantenimento della stabilità dei prezzi*”. Il Sebc sarebbe sì stato chiamato a sostenere le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi elencati all'articolo 2 – fra cui va ricordato “*un elevato livello di occupazione e di protezione sociale*” –, ma pur sempre facendo salva la stabilità dei prezzi<sup>13</sup>. Servente alla finalità antinflattiva del Sebc sarebbe stata la propria totale indipendenza. L'articolo 107 del Trattato spiegò, infatti, che né la Bce né le Banche centrali nazionali, nell'esercizio delle proprie funzioni, avrebbero potuto “*sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo*”. Vi era, dunque, la compresenza della sottrazione della politica monetaria all'influenza del circuito di indirizzo politico e la sua subordinazione ad una finalità chiara e precisa. Funzionali a tutelare l'indipendenza del Sebc furono sia la procedura di elezione dei membri dei relativi organi decisionali: il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo sia il relativo procedimento decisionale<sup>14</sup>. Ai sensi dell'articolo 109 A, secondo paragrafo, il Consiglio direttivo sarebbe stato composto dal Presidente della Bce, dal Vicepresidente e da altri quattro membri, scelti fra “*tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario*” e nominati, per un mandato di otto anni non rinnovabile, “*dal Consiglio europeo che delibera a*

<sup>10</sup> Per un approfondita illustrazione dei principi fondamentali che animano il Sebc e la Bce si rimanda a Tosato G.L., Basso R., *Unione economica e monetaria*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1100-1114; e Perassi M., *Banca centrale europea*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 154-166. Si vedano anche Bucci G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998, pp. 128-135; Melica L., *Il sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli stati membri della comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, ivi, 1995, pp. 391-396; Merusi F., *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 89-99; Predieri A., *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, ivi, 1998, pp. 26-31; e le ampie monografie di Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, Milano, Giuffrè, 2007; e Antoniazzi S., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giappichelli, 2013.

<sup>11</sup> Come notato da Tizzano A., *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 457-460, che parla di “Trattato-legge” (p. 458).

<sup>12</sup> La numerazione degli articoli è quella del Trattato di Roma del 1957, così come modificata dal Trattato di Maastricht.

<sup>13</sup> Tale disposizione ricorda distintamente l'articolo 12 della legge istitutiva della Bundesbank del 26 luglio 1957.

<sup>14</sup> In maniera approfondita sugli organi decisionali del Sebc e il relativo procedimento di deliberazione si vedano Tosato G.L., *L'unione economica e monetaria e l'euro*, cit., pp. 45-49; Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., pp. 159-174; Antoniazzi S., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., pp. 5-10 e 15-22.

*maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del consiglio direttivo della Banca centrale europea*<sup>15</sup>. Il Comitato, in realtà, sarebbe stato l'organo di ordinaria amministrazione del Sebc. La determinazione degli indirizzi della politica monetaria sarebbe spettata, invece, al Consiglio direttivo. Esso avrebbe compreso i membri del Comitato esecutivo e i Governatori delle Banche centrali nazionali degli Stati membri ex articolo 109 A, primo paragrafo. L'articolazione del Sebc, dunque, riproduceva un modello federativo direttamente ispirato alla *Bundesbank*<sup>16</sup>, nel quale le Banche centrali nazionali contribuivano in maniera determinante all'elaborazione politica monetaria, attraverso la deliberazione – a maggioranza relativa – dei necessari atti normativi. La Bce, infatti, ai sensi dell'articolo 108 A del Trattato avrebbe vantato un potere normativo generale, potendo deliberare regolamenti e decisioni del tutto assimilabili a quelli approvati dalle altre istituzioni comunitarie<sup>17</sup>. E ciascun membro del Consiglio avrebbe posseduto un voto, secondo l'articolo 10, secondo paragrafo, dello Statuto del Sebc. Di conseguenza, i Governatori delle Banche centrali nazionali vantavano la maggioranza<sup>18</sup>. Oltretutto, ai sensi dell'articolo 12, primo paragrafo dello Statuto, le Banche centrali nazionali avrebbero eseguito materialmente le operazioni di politica monetaria decise in sede di Consiglio direttivo, attenendosi alle istruzioni del Comitato esecutivo.

Dato che le Banche centrali nazionali avrebbero dovuto trasformarsi in soggetti decisori e attuatori del Sebc, l'art. 108 del Trattato impose a ciascun Stato membro di adeguare la propria legislazione interna ai principi del Trattato stesso. A questo proposito, lo Statuto del Sebc, all'articolo 14, secondo paragrafo, precisava ulteriormente che la durata del mandato dei Governatori non potesse essere inferiore a cinque anni e che un loro eventuale provvedimento di rimozione – possibile solo in determinate circostanze – avrebbe potuto essere impugnato di fronte alla Corte di giustizia dall'interessato o dallo stesso Consiglio direttivo. In altre parole, veniva richiesto agli Stati membri di assicurare l'indipendenza del proprio istituto di emissione da qualsiasi condizionamento politico. Gli unici vincoli alle Banche centrali nazionali sarebbero

---

<sup>15</sup> Secondo Pittaluga G.B., Cama G., *Banche centrali e democrazia*, cit., p. 205, la necessità di trovare un accordo unanime fra i Capi di Stato e di Governo in seno al Consiglio, l'organo che deve proporre i membri del Comitato esecutivo, rafforzerebbe la capacità di condizionamento dei Paesi più avversi all'inflazione.

<sup>16</sup> Lo sottolinea Bifulco R., *Bundesbank e banche centrali dei Länder come modello del Sistema Europeo delle Banche Centrali*, in Roselli O. (a cura di), *Europa e Banche Centrali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, pp. 75-92. Sulla natura federale del sistema si sofferma anche Ortino S., *La banca centrale nella Costituzione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, pp. 33-69.

<sup>17</sup> Sul potere normativo della Bce si vedano, più ampiamente, Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., pp. 81-93 e pp. 174-196; e Antoniazzi S., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., pp. 49-114.

<sup>18</sup> Bisogna precisare che vige un meccanismo di voto ponderato in base al "peso economico" dei Paesi membri. In merito al meccanismo di votazione sia Pittaluga G.B., Cama G., *Banche centrali e democrazia*, cit., pp. 201-212; che De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 221-225, ritengono che il sistema decisionale del Sebc sia eccessivamente decentrato, specialmente se rapportato a quello della *Federal Reserve*, portando al rischio della paralisi decisionale.

dovuti derivare proprio dalle istruzioni ad esse impartite dal Comitato esecutivo in ottemperanza alle decisioni assunte in sede di Consiglio direttivo. A completamento di tale architettura vi era il potere sanzionatorio della Bce nei confronti degli istituti nazionali che non si fossero attenuti a tali istruzioni. L'articolo 180, lettera (d), del Trattato, infatti, conferiva alla Bce – e non alla Commissione – il potere di dare avvio alla procedura d'infrazione di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione nei confronti delle Banche centrali nazionali inadempienti. Tale disposizione, dunque, costituiva un'eccezione al principio secondo cui gli Stati membri erano responsabili delle violazioni del diritto comunitario compiute da qualsiasi autorità pubblica nazionale. Dato che era lo stesso ordinamento europeo ad esigere che gli istituti di emissione nazionali fossero del tutto indipendenti, sarebbe stato del tutto irrazionale che dei loro inadempimenti avessero risposto gli Stati membri e non direttamente i primi.

Al momento della stipula del Trattato di Maastricht vi era la consapevolezza che l'obiettivo della stabilità dei prezzi non avrebbe potuto essere assicurato semplicemente separando la gestione della moneta dal circuito di indirizzo politico. Le finanze pubbliche degli Stati membri avrebbero dovuto essere in equilibrio al fine di scongiurare il rischio che disavanzi eccessivi provocassero spinte inflazionistiche. Allo scopo, la soluzione più ovvia avrebbe dovuto essere l'accentramento della politica fiscale, come era accaduto per la politica monetaria. Non vi erano, tuttavia, le condizioni politiche per giungere a questo stadio di integrazione. Di conseguenza, vennero trovate altre soluzioni. Innanzitutto, l'articolo 104 del Trattato vietò *“la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Bce o da parte delle Banche centrali degli Stati membri [...] a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Bce o delle Banche centrali nazionali”*<sup>19</sup>. Dato che ciò non era sufficiente, perché gli Stati avrebbero comunque potuto indebitarsi attraverso l'emissione di titoli pubblici, il Trattato instaurò un meccanismo di coordinamento delle politiche fiscali nazionali accompagnato ad una serie di vincoli alla possibilità di indebitarsi<sup>20</sup>. I cosiddetti “parametri di Maastricht” erano una garanzia per il mantenimento dell'indipendenza della Bce e del Sebc e, di conseguenza, del loro obiettivo di stabilità. I Paesi con elevati debiti pubblici, infatti, avrebbero potuto fare pressione sulla Bce al fine di

---

<sup>19</sup> Per acquisto diretto, o acquisto sul mercato primario, si intende l'acquisto di titoli da parte della banca centrale al momento della loro emissione alle aste del tesoro. Era ciò che fu tenuta a fare la Banca d'Italia fra il 1975 e il 1981 alle aste dei bot, come si è visto. Di conseguenza, il Trattato di Maastricht non vietava agli istituti facenti parte del Sebc l'acquisto di titoli pubblici sul mercato secondario, cioè dagli operatori privati che li avevano a loro volta acquistati dal tesoro. Sulle differenze fra mercato primario e secondario si rimanda a Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, cit., pp. 53-56.

<sup>20</sup> Su di questi si rimanda a Tosato G.L., Basso R., *Unione economica e monetaria*, cit., pp. 1091-1100.

ottenere condizioni di finanziamento più agevoli, mentre i Paesi in equilibrio non sarebbero stati incentivati a produrre inflazione per ridurre il valore reale del proprio debito<sup>21</sup>.

Tramite la complessa procedura prevista all'articolo 103, secondo paragrafo, del Trattato, il Consiglio – su iniziativa della Commissione e dietro parere del Consiglio europeo – avrebbe approvato raccomandazioni contenenti indirizzi di massima destinati agli Stati membri in merito all'attuazione delle rispettive politiche economiche. Il coordinamento di queste costituiva, infatti, una condizione imprescindibile per evitare turbamenti del mercato. Trattandosi di raccomandazioni, cioè di atti non vincolanti, ad esse si affiancava un sistema di sorveglianza guidato dalla Commissione europea, che avrebbe informato il Consiglio sul rispetto degli indirizzi contenuti nelle raccomandazioni da parte degli Stati. Se quest'ultimo avesse ravvisato un consistente scostamento da tali indirizzi avrebbe potuto formulare ulteriori raccomandazioni verso il Paese inadempiente, potendo anche procedere alla loro pubblicazione come misura sanzionatoria. La pubblicazione, infatti, nel contesto di completa indipendenza della politica monetaria e di libera circolazione dei capitali, avrebbe potuto minare la fiducia del mercato finanziario nel Paese inadempiente, il quale non avrebbe certo potuto difendersi attraverso i canali privilegiati di finanziamento della banca centrale. Quanto alle finanze pubbliche, l'articolo 104 C, primo e secondo paragrafo, vietò i disavanzi eccessivi definiti in base a dei parametri relativi al livello di indebitamento annuale e all'ammontare del debito consolidato, determinati dall'articolo 1 del Protocollo n. 5 allegato al Trattato stesso<sup>22</sup>. Ciascuno Stato membro non avrebbe potuto indebitarsi ogni anno in misura superiore al tre per cento del proprio reddito nazionale, a meno che detto rapporto fosse in costante diminuzione rispetto agli anni precedenti oppure che lo sfioramento fosse temporaneo ed eccezionale. L'ammontare del debito di ogni Stato membro non avrebbe, invece, dovuto superare il sessanta per cento del reddito nazionale, a meno che non fosse in progressivo avvicinamento al parametro<sup>23</sup>.

Il monitoraggio sul rispetto della disciplina delle finanze pubbliche venne affidato sempre alla Commissione europea alla quale sarebbe spettata l'attivazione, di fronte al Consiglio, della procedura per disavanzi eccessivi ex articolo 104 C, quinto paragrafo. Sollecitato dalle segnalazioni della Commissione, il Consiglio avrebbe deliberato sulla sussistenza o meno di un disavanzo

<sup>21</sup> De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 157-161.

<sup>22</sup> Secondo Tosato G.L., Basso R., *Unione economica e monetaria*, cit., pp. 1097-1098, nota 62, la scelta di fissare i parametri in un protocollo sarebbe dovuta alla maggiore facilità di emendamento di questo visto che l'articolo 104 C, quattordicesimo paragrafo, del Trattato di Maastricht prevede che sia "sufficiente" una decisione unanime del Consiglio, su proposta della Commissione e dietro parere del Parlamento europeo e della Bce per riformare il protocollo.

<sup>23</sup> Occorre subito precisare che tali parametri sono arbitrari, cioè fissati in maniera convenzionale, senza alcuna giustificazione di natura economica. I parametri di Maastricht sono stati definiti una forma di "feticismo economico" da Buiters W., Corsetti G., Roubini N., *Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht*, in *Economic Policy*, 1993, pp. 57-100.

eccessivo e, in caso positivo, avrebbe raccomandato allo Stato interessato di porvi rimedio entro un certo termine. In caso di continua inadempienza, il Consiglio avrebbe potuto procedere alla pubblicazione della raccomandazione, dando avvio a quello strumento di pressione del mercato di cui si è parlato poco fa. Se anche ciò si fosse dimostrato insufficiente, il Consiglio avrebbe potuto reagire adottando una decisione – dunque un atto vincolante – contenente le misure necessarie al rientro dal disavanzo eccessivo e, eventualmente, l'applicazione di sanzioni – quali il pagamento di un'ammenda o la costituzione di un deposito infruttifero – fino a che lo Stato non avesse ottemperato. Il rilevamento di un disavanzo eccessivo così come la formulazione delle misure di rientro e l'eventuale applicazione di sanzioni vennero, dunque, affidati ad un organo politico come il Consiglio e non alla Corte di Giustizia al fine di evitare rigidi automatismi suscettibili di creare pericolose tensioni fra gli Stati aderenti alla moneta unica<sup>24</sup>. La stessa concezione dinamica, e non statica, dei parametri rendeva evidente come il semplice superamento del vincolo all'indebitamento non fosse, da solo, sufficiente ad attivare la reazione dell'ordinamento comunitario<sup>25</sup>. Oltretutto, il Consiglio avrebbe potuto deliberare esclusivamente con una maggioranza di due terzi ex articolo 104 C, tredicesimo paragrafo, sia sull'esistenza del disavanzo eccessivo sia sulle relative contromisure da adottare.

Il processo di convergenza delle politiche economiche dei Paesi membri e l'indipendenza delle rispettive banche centrali avrebbero dovuto essere propedeutici alla centralizzazione della politica monetaria. Tant'è che le disposizioni sui disavanzi eccessivi – ad eccezione delle eventuali sanzioni – sarebbero entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 1994 in corrispondenza dell'inizio della seconda fase del procedimento di realizzazione dell'unione. Termine entro il quale, ai sensi dell'articolo 109 E del Trattato, gli Stati membri avrebbero dovuto eliminare qualsiasi restrizione alla circolazione dei capitali e cancellare ogni forma di facilitazione creditizia delle proprie banche centrali verso il tesoro. Non a caso, l'articolo 109 J del Trattato elencava il mantenimento di finanze pubbliche sane e l'indipendenza della banca centrale – insieme alla stabilità dei prezzi, alla stabilità della valuta e ad un livello dei tassi di interesse a lungo termine che riflettesse tali condizioni di credibilità<sup>26</sup> – come requisiti necessari per consentire ad un Paese membro dell'Unione europea l'adesione alla moneta unica al momento dell'avvio della terza fase, fissata entro e non oltre il 1° gennaio 1999, nella quale sarebbero stati istituiti la Bce

---

<sup>24</sup> In questo senso Tosato G.L., Basso R., *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1099.

<sup>25</sup> Si rimanda a Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 406-407, il quale rivendica che la concezione dinamica dei parametri si sia imposta grazie alle pressioni della delegazione italiana, contro la delegazione tedesca che avrebbe voluto che il solo superamento del parametro del 3 per cento provocasse l'attivazione della procedura per disavanzi eccessivi.

<sup>26</sup> Sui cosiddetti "criteri di convergenza" si veda Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 219-221.

e il Sebc. Allo scopo di vincolare con maggiore efficacia gli Stati firmatari, nel 1997 vennero adottati due regolamenti volti a restringere quanto più possibile gli spazi di discrezionalità nell'ambito del coordinamento delle politiche fiscali nazionali e della procedura sui disavanzi eccessivi. I suddetti regolamenti<sup>27</sup>, meglio conosciuti come Patto di stabilità e crescita, imposero agli Stati membri la presentazione annuale di un programma, che avrebbe dovuto indicare l'ammontare dell'indebitamento pubblico – denominato obiettivo di medio termine – in una prospettiva pluriennale<sup>28</sup>, sul cui rispetto si sarebbe focalizzata la sorveglianza di cui si è parlato in precedenza. Vennero, inoltre, fissate le scadenze temporali annuali del procedimento di sorveglianza<sup>29</sup> – dando vita al semestre europeo – così come specificato cosa si intendesse per temporaneità ed eccezionalità del disavanzo<sup>30</sup>. Infine, una contemporanea risoluzione del Consiglio europeo<sup>31</sup> impegnò gli Stati membri a perseguire, come obiettivo di medio termine, un bilancio in pareggio o in avanzo, partendo dall'ovvia considerazione che continui disavanzi, pur rispettando i parametri di Maastricht, avrebbero consentito un consistente aumento dei debiti pubblici dei Paesi aderenti alla moneta unica.

## 1.2. La stabilità monetaria come valore sovraordinato

Nel Trattato di Maastricht i valori del mercato e della libera concorrenza assunsero una nuova centralità, come si evince dalle finalità dell'integrazione enunciate dall'articolo 2, fra cui *“una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente”*, accostata ad obiettivi sociali come *“un elevato livello di occupazione e di protezione sociale”*. Oltretutto, l'articolo 102 A assoggettava sia le istituzioni dell'Unione che i Paesi membri al rispetto di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Tali finalità avrebbero dovuto essere raggiunte proprio attraverso *“l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria”*. Dunque, una corretta dinamica di mercato avrebbe potuto sussistere solo tramite il ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia, cioè attraverso un più rigido disciplinamento delle finanze pubbliche e la sottrazione ad esso delle leve di politica monetaria. Non deve stupire, dunque, l'emergere di numerosi interrogativi relativi a questo salto di qualità nel processo di integrazione europea. Pre-scindendo dall'annoso tema delle modalità di adesione dell'Italia all'Unione economica e

<sup>27</sup> Si tratta del reg. Ce n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, pubblicato in G.U.C.E. 2 agosto 1997, n. L 209/1 e del reg. Ce n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, pubblicato in G.U.C.E. 2 agosto 1997, n. L 209/6.

<sup>28</sup> Artt. 3 e 4, reg. Ce n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, pubblicato in G.U.C.E. 2 agosto 1997, n. L 209/1.

<sup>29</sup> Art. 2-bis, reg. Ce n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, pubblicato in G.U.C.E. 2 agosto 1997, n. L 209/1.

<sup>30</sup> Art. 2, reg. Ce n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, pubblicato in G.U.C.E. 2 agosto 1997, n. L 209/6.

<sup>31</sup> Si tratta della risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, disponibile in *consilium.europa.eu*.

monetaria<sup>32</sup>, parte della dottrina si mostrò dubbiosa sulla sussistenza di reali antinomie fra la nuova centralità del mercato e gli obiettivi sociali menzionati dalla “Costituzione economica”. Da una parte venne evidenziato il fatto che i principi di un’economia aperta e in libera concorrenza permeavano il processo di integrazione europea fin dai suoi esordi e che, in ogni caso, lo stesso Trattato aveva previsto diverse deroghe al libero esplicitarsi del mercato<sup>33</sup>. Oltretutto, le disposizioni costituzionali regolanti l’intervento pubblico nell’economia – fra cui soprattutto gli articoli 41 e 42 – avevano comunque come presupposto fondamentale l’esistenza di un’economia di mercato dato che, innanzitutto, tutelavano la libertà di iniziativa economica e la proprietà privata. E dalla circostanza per cui l’iniziativa privata era intimamente connessa ai diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si faceva discendere la primazia del mercato. Veniva

---

<sup>32</sup> È noto che l’adesione italiana al Trattato avvenne senza una discussione politica approfondita né tantomeno venne preceduta da una revisione costituzionale come in Germania e in altri Paesi europei. Tale non può definirsi il referendum tenutosi il 18 giugno 1989, nel quale veniva genericamente chiesto ai cittadini italiani se fossero favorevoli a conferire un mandato al Parlamento europeo per la stipula di una costituzione europea da sottoporre alla ratifica degli Stati. Prescindendo dal fatto che il procedimento poi seguito per l’elaborazione del Trattato di Maastricht fu completamente diverso, il referendum era consultivo, cioè privo di alcun carattere vincolante. Testimoniò soltanto quanto la partecipazione dell’Italia all’integrazione europea fosse largamente maggioritaria nel Paese visto che i favorevoli furono l’88,1 per cento dei votanti. Del resto, anche fra le forze politiche sussisteva il medesimo favore. Per la classe dirigente italiana si trattava, infatti, di un’occasione per superare le storiche tare del Paese, come vedremo meglio in seguito. All’appuntamento con la moneta unica, dunque, l’Italia giunse sempre rifacendosi all’articolo 11 della Costituzione, sebbene quest’ultimo parlasse di limitazioni e non di veri e propri trasferimenti di sovranità come quelli relativi alla moneta, come evidenziato da Chiti M.P., *Il Trattato sull’Unione europea e la sua influenza sulla costituzione italiana*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1993, pp. 351-353. Vi fu chi – come Rescigno G.U., *Il Tribunale Costituzionale Federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 3117-3118; e Sorrentino F., *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, pp. 78-81 – mise in luce che in questo modo, le maggioranze politiche del momento avrebbero potuto revisionare implicitamente la Costituzione attraverso le leggi di ratifica dei trattati internazionali, approvate dal Parlamento a maggioranza semplice. Senza dimenticare che l’articolo 11 sottolineava come le limitazioni di sovranità fossero consentite solo in condizioni di parità con altri Stati, mentre il processo di integrazione europea aveva fatto emergere l’insussistenza di tali condizioni di parità (Guarino G., *Pubblico e privato nella economia*, cit., pp. 47-60, il quale, comunque, precisa che le condizioni di parità con gli altri Stati saranno recuperate proprio in occasione della creazione dell’unione economica e monetaria).

Una panoramica sulle riforme costituzionali di alcuni Paesi aderenti all’Unione si trova in Lotito P.F., *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, pp. 155-172. Particolarmente significativa la riforma della *Grundgesetz* tedesca, il cui testo è disponibile sempre in *Quaderni Costituzionali*, 1993, pp. 151-154. Un commento della riforma costituzionale si trova in Miccù R., *L’integrazione europea e la Legge Fondamentale tedesca*, ivi, pp. 173-181; e Habèrle P., *La controversia sulla riforma della Legge Fondamentale tedesca*, ivi, pp. 279-318. In particolare, venne riformato l’articolo 88 della Legge Fondamentale che originariamente si limitava a prevedere che il *Bund* avesse la facoltà di istituire una banca centrale come istituto di emissione. Nel 1992 il legislatore tedesco aggiunse alla disposizione una frase di grande rilevanza: “*Le sue [della Bundesbank] funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell’Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi*”. Si trattava di una tecnica normativa alquanto singolare in quanto il fine del controllo dell’inflazione non venne attribuito dal Parlamento tedesco alla *Bundesbank*, ma alla futura Bce. La conseguenza evidente fu che l’assoluta indipendenza della Bce nonché il suo obiettivo di stabilità entrarono espressamente a far parte della Costituzione della Germania. Pertanto, ogni revisione della sua autonomia o del suo fondamento antinflazionistico non avrebbe reso necessario soltanto l’accordo unanime degli Stati membri, ma anche una riforma della *Grundgesetz* tedesca, come evidenziato da Majone G., *Europe “democratic deficit”*, in *European Law Journal*, 1998, p. 15; e Predieri A., *Euro*, cit., p. 239 e p. 247. Sul referendum consultivo italiano – istituito con l. cost. 3 aprile 1989, n. 2, pubblicata in G.U. 6 aprile 1989, n. 80 – si vedano, invece, le riflessioni di Caravita B., *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del Diritto*, 1989, pp. 319-327; e Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, cit., pp. 102-103.

<sup>33</sup> Così Chiti M.P., *Il Trattato sull’Unione europea e la sua influenza sulla costituzione italiana*, cit., pp. 353-356.

certo riconosciuta la possibilità di intervento dello Stato nell'economia – al fine di raggiungere quegli obiettivi che il solo mercato non era in grado di garantire –, ma non in modo da “*vulnerare l'autonomia privata e da pregiudicare il funzionamento del mercato*”<sup>34</sup>. Similmente, altri fecero notare come le disposizioni relative all'intervento pubblico nell'economia fossero interpretabili in modo da essere orientate ai valori del mercato e della libera concorrenza, visto che dalle scelte dei costituenti emergeva un certo sfavore per il liberismo, ma un altrettanto forte rigetto del dirigismo e del collettivismo economico<sup>35</sup>.

È difficile negare questi rilievi: il complesso giuridico della “Costituzione economica” era, ed è, sufficientemente flessibile da potersi adattare sia a periodi di grande intervento correttivo del pubblico nei confronti del mercato sia a opposti momenti di ritiro dello Stato dall'economia. Nonostante ciò, altri diedero maggiore risalto agli obiettivi di uguaglianza sostanziale, espressi all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, mostrandosi dubbiosi sulla piena conformità del Trattato di Maastricht alle finalità ultime al cui raggiungimento la Costituzione italiana avrebbe vincolato il circuito di indirizzo politico. In particolare, pur essendo menzionate dal Trattato, le finalità sociali restavano subordinate al raggiungimento degli obiettivi economici della futura Unione, consistenti, per l'appunto, nell'instaurazione di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Il trasferimento, poi, di una facoltà consustanziale alla sovranità come quella di battere moneta poteva considerarsi in contrasto evidente con la Costituzione, a meno di ritenere i principi tradizionali relativi alla sovranità del tutto superati da una realtà “*nella quale la libera determinazione delle scelte di politica economica dello Stato non è altro che un lontano ricordo*”<sup>36</sup>. Altri ancora, focalizzandosi sui parametri di bilancio e le misure di convergenza fra le politiche fiscali degli Stati membri, ritennero che l'adesione all'Unione economica e monetaria avrebbe determinato la sottrazione al raccordo fra Governo e Parlamento delle principali decisioni in merito agli obiettivi macroeconomici del Paese e alla manovra annuale di bilancio<sup>37</sup>. Del resto, il portato rivoluzionario che l'Unione economica e monetaria avrebbe avuto veniva riconosciuto anche da chi non ravvisava alcun contrasto con l'ordinamento interno perché avrebbe portato al “*graduale, ma inesorabile smantellamento sia dei poteri nei quali il principio dell'economia mista si esprimeva, sia delle istituzioni cui l'esercizio di tali poteri aveva dato vita*”<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Guarino G., *Pubblico e privato nella economia*, cit., pp. 38-42. La citazione si trova a p. 40.

<sup>35</sup> Così Amato G., *Il mercato nella Costituzione*, cit., pp. 16-19; e Picozza E., *L'incidenza del diritto comunitario (e del diritto internazionale) sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell'economia*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, pp. 267-280.

<sup>36</sup> In questo senso Luciani M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, 1992, pp. 578-583. La citazione è a p. 583. Si veda anche Id., *Economia nel diritto costituzionale*, cit., pp. 376-379.

<sup>37</sup> Lanzillotta L., *Riflessi dell'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, in *Politica del Diritto*, 1991, pp. 452-453.

<sup>38</sup> Così Guarino G., *Pubblico e privato nella economia*, cit., p. 47.

E costituiva, soprattutto, l'esplicito obiettivo di chi era stato alfiere dell'integrazione, che si mostrava, così, lucidamente conscio del cambiamento in atto: *“Bastano l'interconnessione dei mercati finanziari, la sola libertà di investire il risparmio per cancellare dal nostro ordinamento la visione dirigistica, la nozione di economia mista. Il Trattato di Maastricht è incompatibile con l'idea stessa della programmazione economica”*<sup>39</sup>.

Tali obiezioni hanno il pregio di evidenziare l'alterità del Trattato di Maastricht rispetto alla relazione triangolare fra la piena occupazione, la stabilità monetaria e finanze pubbliche sane di cui si è parlato all'inizio di questo lavoro. I costituenti evitarono di prevedere espressamente il principio della stabilità monetaria così come il principio dell'equilibrio di bilancio non perché si trattasse di disvalori. Piuttosto, la politica economica – sia fiscale che monetaria – avrebbero dovuto orientarsi verso il conseguimento della piena occupazione, non a caso collocato fra i principi fondamentali dell'ordinamento. La gerarchia scelta poneva su di un piano privilegiato l'occupazione rispetto all'equilibrio del bilancio e alla stabilità monetaria, due valori sacrificabili – solo momentaneamente – nel caso in cui si fossero verificati equilibri di sottoccupazione. In altre parole, fra questi tre valori veniva instaurata una relazione triangolare nella quale due di questi divenivano recessivi in caso di congiuntura economica avversa<sup>40</sup>. All'opposto, in caso di pieno impiego e di ordinario sviluppo del reddito nazionale, le esigenze della stabilità dei prezzi e di finanze pubbliche tendenti al pareggio sarebbero tornate a porsi sul medesimo livello dell'occupazione. Anzi, nei casi estremi in cui quest'ultima avesse messo a rischio la stabilità – interna ed esterna – della moneta, sarebbe divenuta essa stessa momentaneamente sacrificabile, come accadde nel 1963. Da qui l'estrema flessibilità della disciplina costituzionale inerente all'intervento dello Stato nell'economia che era certamente chiamato a ridursi in condizioni di pieno impiego. È chiaro che il modello keynesiano mostrò eccessiva rigidità negli anni Settanta, proprio nel momento in cui più opportuno sarebbe stato il ridimensionamento dello Stato. Così come è innegabile che nei precedenti momenti di grande sviluppo economico la classe politica italiana ignorò sistematicamente i principi di una finanza pubblica sana, quando più

<sup>39</sup> Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 389.

<sup>40</sup> Come evidenzia Luciani M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., p. 580, *“Contrariamente a quanto accade in altri ordinamenti [...] nessun indicatore di efficienza o di stabilità economica viene però assunto dalla Costituzione come valore in sé, come un fine da perseguire e non come un semplice mezzo o strumento. Il progresso economico, tutt'al contrario, viene concepito – come si è ora accennato – proprio come un semplice strumento, come la condizione materiale per il raggiungimento di quelle finalità di progresso civile e sociale che sono sinteticamente enunciate nell'art. 3, comma 2. Tutto questo produce notevoli conseguenze anche d'ordine pratico: se il fine è il progresso civile e sociale, e se il progresso economico è un semplice mezzo per l'ottenimento di quello, il legislatore è certamente tenuto ad offrire al sistema economico regole che gli consentano la massima efficienza, ma qualora le esigenze dell'efficienza economica finiscano per contrastare con quelle della crescita civile e sociale del Paese (e l'ipotesi non è meramente di scuola) è tenuto a far prevalere queste seconde. Tra le une e le altre, dunque, si deve istituire una sorta di «bilanciamento ineguale», o per meglio dire non si deve propriamente bilanciare”*.

facile sarebbe stato rispettarli. Tuttavia, la decisione su quale dei vertici del triangolo vada momentaneamente sacrificato è intrinsecamente politica.

Con il Trattato di Maastricht, invece, si concretizzò la pretesa di depoliticizzare la relazione triangolare<sup>41</sup>, riformando la gerarchia prima vista per rendere la stabilità dei prezzi “*uno scopo «eterno», non contingente, da imporre come tale anche alla «contingenza» dell'indirizzo politico*”<sup>42</sup>. Una precisa scelta politica divenne un precetto giuridico generale e astratto<sup>43</sup>. L'articolo 105 del Trattato di Maastricht creò, in sintesi, una gerarchia immutabile<sup>44</sup> fra stabilità monetaria e piena occupazione. Al contrario della *Federal Reserve*, il cui statuto le imponeva di tenere conto delle esigenze dell'economia reale al fine di perseguire sia la stabilità del dollaro che la piena occupazione e una crescita sostenuta del reddito nazionale americano<sup>45</sup>. Grazie alla stipula del Trattato di Maastricht le tesi minoritarie espresse da Merusi trovarono, dunque, attuazione normativa, come da egli stesso sottolineato<sup>46</sup>. Non tanto perché le disposizioni sull'indipendenza della banca centrale e il suo obiettivo di stabilità costituivano, al momento della loro elaborazione, una novità nel panorama giuridico europeo e mondiale. Ciò che davvero le rendeva singolari era il loro inserimento in fonti di rango primario. Una modifica degli obiettivi della Bce o del suo grado di indipendenza avrebbe richiesto una revisione del Trattato e, dunque, l'unanimità dei Paesi membri dell'Unione. L'autonomia della Bce veniva, dunque, garantita non solo a livello legislativo, ma costituzionale. Tuttavia, se da una parte sottrarre all'indirizzo politico contingente alcuni principi e valori, considerati fondamentali per l'ordinamento, è l'essenza del costituzionalismo moderno, dall'altra è bene sottolineare che, all'interno di un ordinamento costituzionale di livello nazionale, ciò sarebbe avvenuto nell'ambito di un sistema di pesi e contrappesi nel quale una banca centrale – anche la più indipendente – restava tenuta a relazionarsi con gli organi costituzionali aventi legittimazione democratica<sup>47</sup>. Ciò non si sarebbe

<sup>41</sup> In proposito, si vedano le più ampie considerazioni di D'Albergo S., *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Vol. I, Padova, Cedam, 1998, pp. 816-826.

<sup>42</sup> Riprendendo Merusi F., *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, cit., p. 93.

<sup>43</sup> Più precisamente, secondo Mortellaro I.D., *Tecnocrazia nell'Europa di Maastricht*, in *Democrazia e Diritto*, 1993, n. 3, p. 338, “Una «filosofia» storicamente determinata, quella monetarista, viene immotivatamente assunta – nella sua partigiana parzialità e a dispetto di un'esperienza storica che milita contro – ad orizzonte costituzionale della Comunità”.

<sup>44</sup> Si esprime in questi termini Bucci G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, cit., p. 127.

<sup>45</sup> Il *Full Employment and Balanced Growth Act* del 1978 conferì alla *Federal Reserve* l'obiettivo di assicurare, oltre alla stabilità dei prezzi e dei tassi di interesse, anche una crescita economica duratura e la piena occupazione. È significativo che l'esclusività della stabilità dei prezzi fu al tempo fortemente criticata da Franco Modigliani e da altri studiosi, i quali sostenevano che la Bce avrebbe dovuto avere uno Statuto più simile alla *Federal Reserve*. Si veda Modigliani F., Fitoussi J.P., Moro B., Snowder D., Solow R., Steinherr A., Sylos Labini P., *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione europea*, in *Moneta e Credito*, 1998, pp. 375-412.

<sup>46</sup> Merusi F., *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, cit., pp. 98-99.

<sup>47</sup> Si veda Melica L., *Il sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli stati membri della comunità europea*, cit., pp. 406-407.

verificato all'interno dell'Unione, visto che essa rimaneva una comunità di Stati, nella quale sarebbero mancati sia un potere legislativo che un potere esecutivo pienamente definiti e democraticamente legittimati<sup>48</sup>, tanto da far sviluppare un acceso dibattito sull'esatta qualificazione giuridica della Bce<sup>49</sup>.

E, infatti, il Sebc sarebbe sfuggito a qualsiasi mezzo di pressione del circuito di indirizzo politico, sia degli Stati membri che delle istituzioni europee, nonostante alcune previsioni di raccordo con gli organi politici della Comunità. Ai sensi dell'articolo 109 B, primo e terzo paragrafo, alle riunioni del Consiglio direttivo avrebbero potuto partecipare, senza diritto di voto, il presidente del Consiglio e un membro della Commissione. E la Bce sarebbe stata tenuta a presentare annualmente una relazione sulle attività del Sebc alle istituzioni comunitarie: Consiglio, Consiglio europeo, Commissione e Parlamento. Quest'ultimo avrebbe anche potuto procedere ad un dibattito generale sulla relazione presentata, contestando l'operato del Sebc. Tuttavia, oltre al fatto che la presenza di membri politici nel Consiglio direttivo sarebbe stata esclusivamente di natura consultiva, il controllo parlamentare sarebbe giunto solo *ex post*: tale istituzione non avrebbe potuto in alcun modo influenzare la politica monetaria del Sebc. Al momento di presentare la propria relazione, il Presidente della Bce si sarebbe trovato di fronte un'istituzione che avrebbe potuto, tutt'al più, adottare una risoluzione in cui affermava di non

---

<sup>48</sup> Lanzillotta L., *Riflessi dell'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, cit., pp. 447-449.

<sup>49</sup> Il Trattato di Maastricht, infatti, non definiva in alcun modo il Sebc, tanto da far concludere che si trattasse di una mera formula organizzativa atta, peraltro, a mascherare l'attrazione sostanziale delle leve di politica monetaria in capo alla Bce (così Merusi F., *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, cit., pp. 90-91). È vero, infatti, che le Banche centrali nazionali restavano determinanti nella gestione della moneta unica, ma anch'esse, come si è visto, venivano rese indipendenti dai rispettivi Governi e Parlamenti. La stessa Bce, inoltre, non era elencata fra le istituzioni comunitarie ex articolo 4 del Trattato, mentre l'articolo 106, secondo paragrafo, si limitava a conferirle personalità giuridica. Non era chiaro, in altre parole, se la Bce fosse l'istituto di emissione della Comunità. Secondo una delle definizioni più celebri, fornita da Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., p. 69, la Bce sarebbe stata una "*organizzazione indipendente a carattere specialistico del diritto comunitario*", titolare della sovranità monetaria senza alcuna interposizione della Comunità dato che i principi cui essa si sarebbe dovuta attenere erano fissati direttamente dal Trattato di Maastricht. Secondo altri, come Malatesta A., *La Banca centrale europea. Gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 75-78, sembrava pacifico che la Bce fosse l'istituto di emissione della Comunità.

Sullo status giuridico della Bce sarebbe poi intervenuta la Corte di giustizia nell'ambito di una controversia che contrapponeva la Commissione alla Bce in merito alle indagini dell'Olaf, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Corte giust. Ue, sent. 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Olaf*, pubblicata su *eur-lex.europa.eu*. Sulla decisione e le vicende precedenti ad essa legate si vedano Sucameli F., *L'indipendenza della Banca centrale europea fra separazione ed equilibrio istituzionale*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pp. 694-705; nonché Spagnuolo F., Pizzanelli G., *La Corte di giustizia nel caso Olaf*, ivi, 2005, pp. 233-252). La Corte riconobbe che la Bce, in quanto soggetto istituito dal Trattato di Maastricht, fosse soggetta al diritto comunitario (parr. 63-67), annullando, di conseguenza, la decisione della Bce di istituire un proprio comitato antifrode che si occupava delle indagini interne all'istituto in luogo dell'Olaf (parr. 172-186). Tuttavia, secondo quanto sostenuto da Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., pp. 469-470, in nessun passo della sentenza la Corte chiari se la Bce fosse subordinata alla Comunità o in posizione di parità con la stessa, facendo ricorso a espressioni generiche quali "*la Bce si inserisce [...] nell'ambito comunitario*" (par. 92) e ribadendo soltanto che l'indipendenza attribuitale fosse un mezzo di tutela da qualsiasi pressione politica che avesse potuto coartare la sua attività (parr. 131-134). Solo con la stipula del Trattato di Lisbona la Bce sarebbe stata inserita

condividerne l'operato. Nulla a che vedere con la *Bundesbank*, il cui statuto poteva essere modificato dal Parlamento tedesco a maggioranza semplice, tramite l'approvazione di una legge<sup>50</sup>. Nemmeno il Presidente della *Federal Reserve* – pur essendo anch'essa una banca centrale piuttosto indipendente – avrebbe potuto permettersi il lusso di trascurare l'opinione del Congresso perché quest'ultimo “con un voto di maggioranza semplice [avrebbe potuto] modificare lo statuto dell'istituzione che egli presiede”<sup>51</sup>. Ciò portava a pensare, all'epoca, che la Bce non sarebbe stata “responsabile nei confronti di nessuno”<sup>52</sup>, in quanto “nuova organizzazione sovranazionale indipendente sia nei confronti degli Stati membri, sia delle istituzioni e degli organismi comunitari”<sup>53</sup>.

Veniamo, dunque, ad una sintesi. L'Unione economica e monetaria potrebbe definirsi un raffinato esempio di denazionalizzazione e depoliticizzazione della moneta. La sua istituzione costituirebbe, infatti, una parziale realizzazione del sogno “hayekiano” di denazionalizzazione della politica monetaria, cioè la sottrazione agli Stati del controllo della moneta senza, tuttavia, arrivare ad affidarne la gestione ai privati in regime di libera concorrenza<sup>54</sup>. Denazionalizzazione in quanto l'unione monetaria è stata disposta senza la contemporanea creazione di un'unione politica fra gli Stati membri, con un potere legislativo e un potere esecutivo di rango federale<sup>55</sup>, pur essendo dipinta come un propellente alla futura unione politica: una gestione accorta della moneta avrebbe cancellato le asimmetrie fra le diverse economie nazionali, formando il terreno fertile per il superamento anche delle asimmetrie politiche<sup>56</sup>. Non solo: la Bce non sarebbe neppure l'istituto di emissione dell'Unione europea. Gli Stati membri avrebbero scelto di trasferire la propria sovranità monetaria direttamente alla Bce e non all'Unione<sup>57</sup>. Le istituzioni europee non avrebbero, infatti, i mezzi giuridici per vincolare la Bce ai propri obiettivi politici. Alla denazionalizzazione si accompagnerebbe, perciò, la depoliticizzazione, in quanto all'istituto di emissione è stata sottratta la possibilità di individuare autonomamente i propri obiettivi attraverso la sua sottoposizione a stringenti regole volte al raggiungimento di

<sup>50</sup> In questo senso De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 207; Bucci G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, cit., pp. 135-135; e Melica L., *Il sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli stati membri della comunità europea*, cit., p. 395. La legge istitutiva del 1957 prevedeva, tra l'altro, che il *Bundesregierung* potesse sospendere una decisione della *Bundesbank* per due settimane ex articolo 13. Potere sospensivo abrogato a seguito dell'adesione della *Bundesbank* al Sebc in quanto incompatibile con il massimo grado di indipendenza richiesto dal Trattato. Si veda, in proposito, Paparella E., *Governo della moneta in Europa: la «convergenza normativa» in materia di banche centrali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, pp. 347-352.

<sup>51</sup> De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 218.

<sup>52</sup> Predieri A., *Euro*, cit., p. 296.

<sup>53</sup> Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., p. 33.

<sup>54</sup> Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., p. 37.

<sup>55</sup> Antoniazzi S., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., pp. 41-47.

<sup>56</sup> Si veda, a proposito, Roselli O., *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in Id. (a cura di), *Europa e Banche Centrali*, cit., pp. 11-18; nonché Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, cit., pp. 204-210.

<sup>57</sup> Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., pp. 51-52.

un determinato risultato. La politica monetaria venne, in sintesi, derubricata a mera gestione tecnica e affidata ad “*ad un’ autorità amministrativa indipendente*”<sup>58</sup>. Una finzione smentita, peraltro, dallo stesso Trattato di Maastricht che, all’articolo 109, affidò al Consiglio la prerogativa di concludere accordi di cambio fra l’euro e altre valute, al termine di una complessa procedura che vedeva l’intervento consultivo della stessa Bce perché fosse sempre tutelata la stabilità dei prezzi. La scelta di conferire ad un organo come il Consiglio e non alla Bce la facoltà di concludere accordi di cambio tradiva l’imprescindibile politicità di una questione quale la moneta<sup>59</sup>. Se accogliamo, dunque, la tesi dell’inserimento della banca centrale fra gli organi costituzionali non si può non convenire sulla profonda revisione che l’adesione al Trattato di Maastricht ha comportato per la forma di governo italiana. In via generale, ci si era già resi conto che il

---

<sup>58</sup> Predieri A., *Euro*, cit., p. 246. Va precisato che l’Autore non nasconde, tuttavia, che la banca centrale, in quanto decisore politico, sia quanto di più lontano esista da un’ autorità amministrativa indipendente. Conferme di tali tesi vennero forniti dal Tribunale Costituzionale Federale tedesco, chiamato a giudicare sulla legittimità della legge di ratifica del Trattato di Maastricht e della legge di revisione costituzionale attraverso cui la Germania decise di adeguare il proprio ordinamento alla futura unione economica e monetaria (BVerfG, sent. 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92 e 2159/92. La sentenza è stata tradotta in italiano da Anzon A., Luther J., *Il trattato di Maastricht e l’ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale Costituzionale Federale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 677-710, con nota di Rescigno G.U., *Il Tribunale Costituzionale Federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, cit., pp. 3115-3124. A commento della decisione si rimanda altresì a Luciani M., *Presentazione*, in *Politica del Diritto*, 1994, pp. 183-188; Sorrentino F., *Ai limiti dell’integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, ivi, pp. 189-202; Cartabia M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, ivi, pp. 203-227; Gattini A., *La Corte costituzionale tedesca e il Trattato sull’Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1994, pp. 114-128; Cannizzaro E., *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea. A proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12 ottobre 1993*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, pp. 1171-1188; e Bonini M., *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale*, ivi, pp. 1271-1310).

Il Tribunale Costituzionale Federale non ravvisò alcuna illegittimità né nella legge di revisione costituzionale né nella legge di ratifica in quanto non pregiudicanti né il diritto di voto dei cittadini tedeschi – nell’accezione ampia e sostanziale che lo stesso giudice costituzionale descrisse come “*il diritto di partecipare, mediante le elezioni, alla legittimazione del potere pubblico e di acquisire così una potestà di influenza sul suo esercizio*” – né il principio democratico rientrante fra i valori dichiarati intangibili dall’articolo 79, terzo comma, della Legge Fondamentale. Nonostante l’accezione sostanziale del diritto di voto, il Tribunale ritenne comunque ammissibile che la Repubblica federale cedesse all’Unione ogni leva di politica monetaria, pur riconoscendo che la gestione della moneta fosse “*un settore politico essenziale*”, la cui sottrazione al circuito di indirizzo politico “*incide sul principio democratico*”. Secondo il Tribunale, infatti, il nuovo articolo 88 della *Grundgesetz* avrebbe costituito una deroga al principio democratico al fine di “*fornire un fondamento costituzionale all’unione monetaria prevista dal Trattato sull’Unione, ma anche a circoscrivere a questo solo caso la previsione di un conferimento delle relative funzioni ad istituzioni indipendenti*”. La suddetta deroga sarebbe stata possibile perché “*tiene conto della particolarità – sperimentata nell’ordinamento giuridico tedesco e comprovata anche dal punto di vista scientifico – secondo cui il valore del denaro [...] è garantito meglio da una banca centrale indipendente che non da organi pubblici che dipendono [...] da un consenso limitato nel tempo da parte delle forze politiche*”. Dunque, il Tribunale Costituzionale Federale giustificò l’attribuzione della politica monetaria ad un soggetto indipendente proprio facendo riferimento alle teorie di Barro, Gordon e Rogoff, che addirittura definì comprovate dal punto di vista scientifico. La legittimità costituzionale del trasferimento della sovranità monetaria discendeva anche dal fatto che “*l’obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi [...] corrisponde anche ad un autonomo dovere costituzionale della Repubblica Federale di Germania*”, che questa scelse di tutelare sottraendo la gestione della moneta “*al dominio di gruppi di interesse o di rappresentanti politici interessati alla rielezione*”. La depoliticizzazione della moneta assurse, perciò, a condizione indispensabile per la partecipazione della Germania ai futuri sviluppi dell’unione monetaria. Le citazioni si trovano in Anzon A., Luther J., *Il trattato di Maastricht e l’ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993*, cit., p. 688 e pp. 702-707.

<sup>59</sup> Sugli accordi di cambio si rimanda a Malatesta A., Ricci C., *Le relazioni esterne della Comunità europea in materia monetaria*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2002, pp. 229-263; e, più in generale sul ruolo della Bce nelle istituzioni monetarie internazionali, Cafaro S., *La rappresentanza dell’Europa dell’euro nelle organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali*, ivi, 1999, pp. 737-775.

processo di integrazione europea – privilegiando istituzioni intergovernative come il Consiglio e il Consiglio europeo come luoghi di decisione – avrebbe potuto provocare un rafforzamento dei governi nazionali nei confronti dei rispettivi parlamenti<sup>60</sup>. Rafforzamento riconducibile anche alla scarsa partecipazione del Parlamento italiano alla fase ascendente del diritto comunitario<sup>61</sup>. Al di là di tali considerazioni, è bene soffermarsi sul ruolo che il Trattato di Maastricht avrebbe destinato alle Banche centrali nazionali. La richiesta di completa indipendenza degli istituti di emissione, servente alla formazione del Sebc nel quale questi avrebbero partecipato alla formulazione e attuazione delle direttive di politica monetaria – senza dimenticare il potere sanzionatorio della Bce verso gli inadempimenti delle Banche centrali nazionali – testimoniavano che “*il legame costituzionale originario tra uno Stato membro e la propria banca centrale nazionale [era] stato dunque rimosso e sostituito da un nuovo legame, a carattere sovranazionale, con la Bce*”<sup>62</sup>. Se ciò, a livello sovranazionale poteva significare un ridimensionamento del ruolo della banca centrale nazionale, a livello interno, all’opposto, ne avrebbe potuto rafforzare la posizione rispetto agli organi costituzionali espressione della sovranità popolare<sup>63</sup>. Rimanendo al caso italiano, questa nuova impalcatura multilivello si sarebbe certamente riverberata sulle dinamiche istituzionali di un parlamentarismo scarsamente razionalizzato.

## 2. La transizione verso l’Unione economica e monetaria

### 2.1. L’uscita della lira dal Sme e il referendum elettorale

La firma del Trattato di Maastricht avvenne in un momento decisivo per la classe dirigente italiana, che avrebbe dovuto affrontare, nell’arco di due anni, una consistente svalutazione della lira, un’ondata di inchieste giudiziarie – che sarebbe passata alla storia come “Tangentopoli” – e una riforma dei sistemi elettorali delle due Camere. A seguito dello scioglimento anticipato delle Camere – decretato dal Presidente della Repubblica cinque giorni prima che De Michelis e Carli apponessero le loro firme sul Trattato di Maastricht – furono convocate nuove elezioni per il 5 aprile successivo<sup>64</sup>. All’inizio della campagna elettorale, il 17 febbraio, venne arrestato

<sup>60</sup> Così Sorrentino F., *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, cit., pp. 108-112.

<sup>61</sup> Come evidenziato da Paladin L., *Forma italiana di governo ed appartenenza dell’Italia all’Unione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, pp. 404-405 e pp. 407-408.

<sup>62</sup> Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, cit., pp. 76-77.

<sup>63</sup> Bucci G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d’Italia*, cit., p. 147.

<sup>64</sup> Ricostruisce la vicenda dello scioglimento anticipato Olivetti M., *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992: una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pp. 599-619. Lo scioglimento giungeva a seguito del fatto che la conclusione naturale della legislatura si sarebbe verificata il 2 luglio,

Mario Chiesa, importante esponente milanese del Psi, colto in flagrante mentre accettava una tangente da sette milioni di lire. Le sue successive rivelazioni ai magistrati inquirenti diedero avvio alla più grande inchiesta giudiziaria della storia repubblicana, portando alla luce la corruzione generalizzata del sistema partitico locale e nazionale<sup>65</sup>. Quest'ultima gettò nel totale discredito la classe dirigente. Le elezioni politiche del 5 aprile 1992 furono, dunque, un terremoto<sup>66</sup>. La Dc scese al di sotto del trenta per cento, mentre le altre forze del pentapartito restarono più o meno stazionarie. Di tale tracollo non si avvantaggiò, tuttavia, la sinistra, che, infatti, subì perdite ancora maggiori. Il vero vincitore delle elezioni fu un soggetto politico nuovo, la Lega Nord di Umberto Bossi. Le elezioni segnarono, in sintesi, la definitiva crisi due principali protagonisti dei primi decenni repubblicani. Da una parte la sinistra – nonostante l'evoluzione degli ultimi anni – aveva pagato il processo di decentramento e ristrutturazione dell'industria. Dall'altra, la Dc era stata la principale vittima del notevole aumento della pressione fiscale dell'ultima legislatura, che aveva provocato la reazione delle zone più produttive del Paese. E fu, infatti, la Lega Nord a rappresentare l'insofferenza verso una pressione fiscale sempre più elevata e uno Stato percepito come inefficiente, corrotto e meridionalizzato, al quale contrapporre l'autonomia regionale e il liberismo economico<sup>67</sup>. La crisi del sistema partitico tradizionale sotto i colpi delle inchieste giudiziarie avrebbe messo le ali ad un movimento referendario mirante ad abrogare la soglia del 65 per cento dei voti prevista dalla legge elettorale del Senato per l'attribuzione del seggio nei collegi uninominali e obbligare così i partiti ad una riforma elettorale maggioritaria<sup>68</sup>.

---

obbligando le forze politiche ad una campagna elettorale estiva. Queste ultime si mostrarono intenzionate ad evitare tale scenario, tanto che il Presidente del Consiglio Andreotti e il Segretario del principale partito di opposizione Occhetto si accordarono per uno scioglimento anticipato che consentisse di tenere le elezioni ad aprile. Ostava a tale situazione il fatto che il mandato del Presidente della Repubblica era giunto quasi a scadenza e che, in tale lasso di tempo, egli non avrebbe potuto procedere allo scioglimento. Dunque, fu necessario approvare una riforma costituzionale dell'articolo 88 della Costituzione (la l. cost. 4 novembre 1991, n. 1, pubblicata in G.U. 8 novembre 1991, n. 262) che consentì al Capo dello Stato di sciogliere le Camere durante il semestre bianco nel caso in cui esso fosse coinciso con gli ultimi sei mesi della legislatura. Tale scioglimento, dunque, giunse per chiara volontà delle forze politiche – della quale il Capo dello Stato dovette prendere atto – e non in forza dell'incapacità del Parlamento di coagulare una maggioranza parlamentare, come era sempre avvenuto in precedenza. Si potrebbe, in ogni caso, parlare di autoscioglimento, dato che fu sempre frutto della comune volontà delle forze politiche presenti in Parlamento. Sullo scioglimento del 1992 si veda anche Carlassare L., *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 131-133.

<sup>65</sup> Su quella che passerà alla storia come Tangentopoli si veda Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 481-486.

<sup>66</sup> L'analisi dei risultati si trova in Baldini G., Legnante G., *Sulla soglia del cambiamento: 1987-1992*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 316-322.

<sup>67</sup> I presupposti ideologici, l'insediamento territoriale e l'elettorato del nuovo soggetto politico sono analizzati da Mannheim R. (a cura di), *La Lega Lombarda*, Milano, Feltrinelli, 1991; e Diamanti I., *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1993.

<sup>68</sup> Negli anni Ottanta cominciò a svilupparsi un movimento di opinione favorevole al superamento del principio proporzionale, sia perché una modifica dei sistemi elettorali non avrebbe richiesto una riforma costituzionale sia perché l'adozione di formule sostanzialmente maggioritarie avrebbe potuto ridurre la frammentazione partitica e

Comunque, sia le elezioni del 5 aprile 1992 restituirono un quadro di frammentazione estrema che sarebbe stato deleterio per i già delicati equilibri politici. Poche settimane dopo le elezioni, intanto, Cossiga presentò le proprie dimissioni. Le forze politiche, dunque, furono impegnate nell'elezione del successore prima che nelle trattative per la formazione dell'esecutivo. Tuttavia, le elezioni presidenziali – a causa della mancanza di accordo fra i partiti – si dilungarono fino alla strage di Capaci del 23 maggio<sup>69</sup>. L'evento spinse i principali partiti a convergere sulla figura del democristiano Scalfaro<sup>70</sup>, che si sarebbe, dunque, dovuto per prima cosa occupare della formazione del nuovo esecutivo. Vista la sempre più preoccupante situazione interna e internazionale, la Dc intendeva aprire ad un esecutivo di unità nazionale con il Pds, che aveva partecipato all'elezione di Scalfaro. Il Psi era, invece, determinato a confermare la formula quadripartita precedente, per blindare la candidatura di Craxi. Di fronte allo stallo, il Segretario socialista fece un passo indietro e indicò una rosa di socialisti come candidati alla Presidenza del Consiglio: Amato, De Michelis e Martelli<sup>71</sup>. Il nuovo Presidente della Repubblica decise di orientarsi verso Amato. Pertanto, nonostante la profonda crisi partitica l'azione del Capo dello Stato rimase conforme alla prassi precedente: il più ampio margine di discrezionalità fu esclusivamente dovuto al fatto che questa volta, le forze politiche avevano indicato una rosa e non

---

favorire l'approdo verso il bipolarismo e, dunque, l'alternanza al governo. In questo modo si sarebbe restituito lo scettro ai cittadini – second l'espressione di Pasquino G., *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma, Laterza, 1985 – e, soprattutto, sarebbe stata facilitata la formazione di governi capaci di gestire più efficacemente la finanza pubblica, in modo da garantire uno sviluppo non inflazionistico. Di fronte al disinteresse dei partiti prese corpo l'idea di utilizzare lo strumento del referendum abrogativo che avrebbe potuto eliminare la soglia del 65 per cento dei voti validi richiesta per l'elezione dei candidati nei 238 collegi uninominali del Senato della Repubblica. In tal modo si sarebbe radicalmente trasformato il sistema di elezione della seconda Camera: da un proporzionale quasi puro ad un maggioritario di tipo inglese, temperato dall'attribuzione proporzionale dei 77 seggi per i quali non erano stati previsti collegi uninominali dopo la revisione costituzionale del 1963. La risultante diversità dei sistemi di elezione delle Camere avrebbe necessariamente spinto le forze politiche a formulare due leggi elettorali nuove. Ideatore di tale iniziativa fu il Professore Serio Galeotti – Galeotti S., *L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Diritto e Società*, 1989, pp. 365-371 –, ma i promotori furono Mario Segni, deputato democristiano e figlio dell'ex Presidente della Repubblica, e dal nuovo Segretario del Pci Occhetto, il cui partito stava maturando un diverso atteggiamento riguardo le riforme istituzionali e – dopo la caduta del Muro di Berlino – avrebbe anche iniziato un percorso di affrancamento dell'ideologia comunista concluso con la trasformazione nel Partito Democratico della Sinistra, sul quale si rimanda a Ignazi P., *Dal Pci al Pds*, Bologna, Il Mulino, 1992. Dopo una prima dichiarazione di inammissibilità del quesito nel 1991 – solo parzialmente temperata dal successo del referendum sulla preferenza unica relativo al sistema elettorale della Camera dei deputati – il comitato referendario di Segni e Occhetto riformulò il quesito e, nel gennaio del 1992, depositò circa 1 milione e 300 mila firme. Sul movimento referendario si veda Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, cit., pp. 124-136.

<sup>69</sup> Sullo stragismo mafioso di quegli anni si rimanda a Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 486-494.

<sup>70</sup> Sull'elezione di Scalfaro si rimanda a Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 667-669; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l'elezione dei Presidenti*, cit., pp. 710-712. In teoria, l'intesa fra Craxi, Andreotti e Forlani avrebbe dovuto portare uno dei due democristiani al Quirinale e Craxi di nuovo a Palazzo Chigi. Entrambi i partiti, tuttavia, erano colpiti dalle inchieste giudiziarie e lacerati in correnti. Di conseguenza, dopo i primi scrutini interlocutori il candidato della Dc Forlani non riuscì a raggiungere la maggioranza assoluta, a causa della rivolta della frangia democristiana guidata da Segni.

<sup>71</sup> Sulle trattative si rimanda a Ragone D., *La formazione del primo Governo Amato tra continuità e discontinuità*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. II, pp. 750-752.

un solo candidato<sup>72</sup>. Significative novità, invece, emersero nella stesura della compagine ministeriale. La lista dei ministri, infatti, fu il frutto di un lavoro a quattro mani fra Amato e lo stesso Scalfaro, come direttamente ammesso dall'incaricato<sup>73</sup>. Va, tuttavia, precisato che l'intervento del Presidente della Repubblica fu prettamente indirizzato ad evitare che il nascente esecutivo venisse coinvolto nelle inchieste giudiziarie, obbligando a continue sostituzioni di ministri. Ecco perché la dottrina ritenne che la condotta di Scalfaro non si fosse posta al di fuori del dettato costituzionale<sup>74</sup>. Anche perché, in ogni caso, furono comunque i partiti della maggioranza a presentare ad Amato i ministri, senza, tuttavia, dare indicazioni perentorie<sup>75</sup>. E furono sempre i partiti a votare la fiducia al I Governo Amato. Va, in ogni caso, evidenziata la particolarità del procedimento seguito che si distanziò dalle abituali figure di un Presidente del Consiglio quale mediatore delle forze di maggioranza<sup>76</sup> e di un Presidente della Repubblica destinato solamente a recepire gli orientamenti da queste manifestati.

L'attività del Governo Amato si sarebbe incentrata sulla gestione della crisi economica che sarebbe arrivata di lì a poco. Per spiegarne i motivi è necessario fare un passo indietro. Si è visto che la longevità del Sme è stata dovuta alla liberalizzazione dei movimenti dei capitali che consentì ai Paesi come l'Italia la possibilità di finanziare i propri *deficit* commerciali<sup>77</sup>. E che la Germania occidentale finanziava tali *deficit* al fine di sostenere le esportazioni della propria industria manifatturiera. Tale equilibrio si ruppe all'indomani della riunificazione tedesca. Al fine di promuovere la ristrutturazione della filiera produttiva dei *Lander* orientali, la Repubblica federale interruppe parzialmente l'esportazione di capitali perché questi fossero destinati principalmente ad uso interno. La decisione di elevare progressivamente i tassi di interesse presa dalla Bundesbank fra il 1990 e il 1992 serviva proprio ad attirare capitali esteri per il finanziamento della ricostruzione della Germania orientale<sup>78</sup>. Tale decisione non poteva non avere effetti destabilizzanti sui Paesi aventi un cronico *deficit* della bilancia commerciale. Nell'inverno fra il 1991 e il 1992 l'Italia incontrò sempre più difficoltà a mantenere la lira all'interno della fascia ristretta del Sme. Nel timore di una svalutazione si registrarono consistenti fughe di

<sup>72</sup> In questo senso Pitruzzella G., *Articoli 92-93*, cit., pp. 222-223; e Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, pp. 2824-2825.

<sup>73</sup> Amato G., *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, p. 362.

<sup>74</sup> Così Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., pp. 2826-2827. Giudica egualmente corretta l'opera di Cossiga Balboni E., *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, p. 392.

<sup>75</sup> Si veda sempre Amato G., *Un Governo nella transizione*, cit., p. 362.

<sup>76</sup> Secondo Pitruzzella G., *Articoli 92-93*, cit., pp. 223-224, la primazia del Capo del Governo sarebbe emersa nelle frequenti sostituzioni di ministri causate dalle indagini giudiziarie, nelle quali le scelte di Amato furono relativamente libere, data anche la sempre più imponente crisi dei partiti della maggioranza.

<sup>77</sup> Come si evince da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*, nel 1992 il deficit commerciale dell'Italia sarebbe stato pari al 2,29 per cento del reddito nazionale, mentre la posizione patrimoniale netta sull'estero sarebbe stata di 57.645 milioni di euro – pari 6,90 per cento del reddito nazionale.

<sup>78</sup> Si rimanda a Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 154-155.

capitali, specialmente verso la Germania, che aggravarono la situazione<sup>79</sup>. È in questo frangente che, per la prima volta, venne toccato con mano il nuovo ruolo dei mercati finanziari nel condizionare le scelte di politica economica dei governi nazionali. Il neonato Governo Amato, infatti, al fine di calmare i turbamenti valutari si impegnò immediatamente in un'opera di severa restrizione della spesa pubblica e aumento del prelievo tributario – per un valore pari a circa 30 mila miliardi –, attraverso l'emanazione del famigerato d.l. 11 luglio 1992, n. 333, che prevedeva, fra le altre cose, un prelievo forzoso su tutti conti correnti pari al 6 per mille del denaro ivi depositato<sup>80</sup>. A questa manovra si accompagnò l'innalzamento progressivo del tasso ufficiale di sconto, per la prima volta deciso direttamente dal Governatore Ciampi<sup>81</sup>.

Tali misure non si rivelarono, tuttavia, sufficienti anche alla luce dell'indisponibilità della *Bundesbank* a sostenere ulteriormente la lira. Secondo gli accordi del Sme, infatti, la banca centrale tedesca avrebbe dovuto comprare lire per sostenerne il valore sul mercato valutario. Tuttavia, vista l'entità della manovra, la *Bundesbank* temeva che ciò avrebbe comportato eccessive emissioni di marchi, col rischio di produrre ulteriore inflazione. In quegli anni, infatti, a causa della riunificazione, il Governo tedesco aveva momentaneamente abbandonato il proprio proverbiale rigore nei conti pubblici<sup>82</sup>, dando inizio ad una politica fiscale espansiva che provocò un aumento del tasso di inflazione, che prima della riunificazione era prossimo allo zero<sup>83</sup>. In tale congiuntura, secondo la *Bundesbank* la difesa della parità esterna del marco era prioritaria. Per questi motivi, e nonostante la Banca d'Italia avesse utilizzato un terzo delle sue riserve per sostenere la valuta italiana<sup>84</sup>, nel settembre del 1992 l'Italia fu costretta ad abbandonare lo Sme, insieme a numerosi altri Paesi della Comunità europea. La nuova fluttuazione della lira – che si tradusse ben presto in una forte svalutazione della stessa<sup>85</sup> – fece sì che il Governo Amato, sempre nell'ottica di dimostrare ai mercati la serietà del proprio impegno nel contrastarne gli effetti, presentasse una legge finanziaria del valore di 90 mila miliardi di lire<sup>86</sup>, proseguendo

<sup>79</sup> Si vedano le considerazioni di Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 414-418.

<sup>80</sup> Art. 7, sesto comma, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, pubblicato in G.U. 11 luglio 1992, n. 162.

<sup>81</sup> Fra il giugno e il settembre del 1992 il tasso ufficiale di sconto venne progressivamente elevato dal 12 al 15 per cento. Si veda il prov. Banca d'Italia 4 settembre 1992, pubblicato in G.U. 4 settembre 1992, n. 208.

<sup>82</sup> Tant'è che il bilancio pubblico della Repubblica Federale, che era in pareggio nel 1989, divenne negativo negli anni successivi, raggiungendo il picco di deficit, pari al 9,4 per cento del reddito nazionale tedesco, nel 1995, come si evince dalla sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>83</sup> Il tasso di inflazione tedesco, estrapolato da *inflation.eu*, crebbe dal 2,78 per cento del 1989 al 5,07 per cento del 1992 per poi iniziare a discendere fino ad arrivare allo 0,59 per cento nel 1999.

<sup>84</sup> Le riserve valutarie della Banca d'Italia passarono da 32.463 milioni di euro nel 1991 a 21.939 milioni alla fine dell'anno successivo. I dati sono sempre presi da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>85</sup> Sempre facendo riferimento a *tassidicambio.bancaditalia.it*, fra il settembre del 1992 e l'aprile del 1993, alla caduta del Governo Amato, la lira si svalutò del 26,6 per cento rispetto al marco e del 39,3 per cento rispetto al dollaro.

<sup>86</sup> Approvata con l. 23 dicembre 1992, n. 498, pubblicata in G.U. 29 dicembre 1992, n. 304. Grazie a tale manovra vi fu una netta divaricazione fra le entrate e le spese non destinate al pagamento degli interessi. Queste ultime, infatti, si attestarono al 41,5 per cento reddito nazionale contro il 41,1 per cento dell'anno precedente. Le entrate,

nell'opera di riduzione delle spese e aumento delle entrate. La drastica manovra deflattiva aveva l'obiettivo di ridurre i consumi interni nel timore che – come era avvenuto fra il 1973 e il 1979 – alla svalutazione del cambio sarebbe seguita una ripresa dell'inflazione. Ciò effettivamente non avvenne neppure negli anni seguenti<sup>87</sup>, in parte, per la drastica compressione della domanda interna – che si sarebbe riflessa anche sul reddito nazionale e sull'occupazione<sup>88</sup> – e, in parte, per la caduta del prezzo delle materie prime di quegli anni<sup>89</sup>.

Il Governo Amato, soprattutto, diede il via a tutta una serie di riforme cruciali per il cammino italiano verso la moneta unica. Secondo Carli<sup>90</sup>, la combinazione fra libera circolazione dei capitali e tassi di cambio fissi “*esponeva la classe dirigente al giudizio dei mercati finanziari internazionali e dei risparmiatori italiani*” e avrebbe spinto la grande industria “*a fare pressione sulla classe dirigente e sui sindacati per costringere i lavoratori e gli operatori dei servizi protetti dalla competizione internazionale ad assumere anch'essi comportamenti non inflazionistici*”. Sarebbe, poi, stata necessaria l'approvazione di una revisione dello Statuto dei lavoratori, che introducesse maggiori flessibilità nei rapporti di lavoro, di una radicale riforma del sistema pensionistico retributivo che non era altro che “*un meccanismo di creazione di potere d'acquisto al quale non corrispondeva un reddito presente*” e, dunque, “*una macchina inflazionistica*” e, infine, di un vasto programma di privatizzazioni, che avrebbe significato “*sconvolgere la Costituzione materiale del Paese*”, al fine di ridurre consistentemente il disavanzo e, dunque, iniziare una seria riduzione del debito pubblico. Le privatizzazioni del patrimonio pubblico sarebbero, infatti, state necessarie al fine di garantire “*una riduzione della quota della spesa pubblica in rapporto al pil al di sotto della media europea, dal momento che gli altri Paesi [dovevano] sopportare un minor carico di spesa per gli interessi*”<sup>91</sup>. Un primo passo verso la riduzione del costo del lavoro venne dalla definitiva eliminazione dell'indennità di contingenza. Già nel luglio del

---

invece, crebbero al 43,3 per cento contro il 41,0 per cento dell'anno precedente (sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it)).

<sup>87</sup> Al contrario, l'indice di crescita dei prezzi declinò dal 5,41 per cento del 1992 al 3,93 per cento del 1994, come attestato da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*.

<sup>88</sup> Per la seconda volta nella storia repubblicana il reddito nazionale subì un decremento nel 1993, pari al 0,84 per cento, dopo essere rimasto sostanzialmente stazionario l'anno precedente (*La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*). La disoccupazione, invece, passò dall'8,8 al 9,8 per cento dal 1992 al 1993 (*Sessant'anni di Europa*).

<sup>89</sup> Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 157-159 riconosce che il deliberato effetto depressivo derivante dalle manovre di austerità contribuì al contenimento dell'inflazione, ma rileva che, nello stesso periodo in cui tali manovre vennero prese, si registrò una notevole diminuzione del costo delle materie prime e delle fonti di energia, elementi che – in forza della struttura dell'economia italiana – sono determinanti per il variare dei prezzi.

<sup>90</sup> Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 395-397. In questo passaggio l'ex Governatore della banca d'Italia si riferisce al Sme, ma le considerazioni valgono a maggior ragione per l'ingresso in un sistema di cambi fissi irrevocabili come l'euro.

<sup>91</sup> Il debito pubblico aumentò di dieci punti percentuali fra il 1992 e il 1993, arrivando al 114,1 per cento del reddito nazionale. Il tutto nonostante l'avanzo primario fosse cresciuto, fra il 1991 e il 1993, dallo 0,1 al 2,5 per cento del reddito nazionale. La spesa per interessi continuava, infatti, ad essere eccezionalmente elevata, raggiungendo il suo picco proprio nel 1993 quando fu pari all'12,2 per cento del reddito nazionale o, in altre parole, il 22,5 per cento dell'intero ammontare delle spese dello Stato. Si vedano sempre le sezioni *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* e *Finanza pubblica* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it).

1992, infatti, l'esecutivo era riuscito a convincere i sindacati e Confindustria a firmare un accordo in merito<sup>92</sup>. Seguì una riforma del pubblico impiego che, in sostanza, assoggettò i contratti dei dipendenti pubblici al regime di diritto privato<sup>93</sup>. Infine, il Governo Amato fece il primo passo verso le privatizzazioni delle aziende pubbliche. Il d.l. 11 luglio 1992, n. 333, infatti, impose la trasformazione in società per azioni di Iri, Eni ed Enel e l'attribuzione della totalità delle quote azionarie al ministero del tesoro<sup>94</sup>. Si trattava di una privatizzazione ancora esclusivamente formale, ma si prevedeva espressamente che il ricavato della futura cessione delle azioni a soggetti privati sarebbe stata destinata proprio alla riduzione del debito pubblico<sup>95</sup>.

In tale frangente l'esecutivo ebbe, sostanzialmente carta bianca nell'adottare le misure ritenute più opportune per fronteggiare la svalutazione della lira che, peraltro, continuò senza dare segni di rallentamento. I partiti della maggioranza parlamentare, infatti, erano pienamente convinti della necessità di una politica di contenimento della domanda interna e di austerità fiscale nell'ottica di poter non solo e non tanto rientrare nel Sme, ma soprattutto di garantire al Paese l'adesione alla moneta unica prevista, al massimo, entro il 1° gennaio 1999, come si è visto. Senza dimenticare l'aperto appoggio del Presidente della Repubblica, che aveva collaborato alla stipula della compagine ministeriale suggerendo profili che avrebbero potuto non essere colpiti dalle indagini. Ciò non fu, tuttavia, sufficiente. A destabilizzare il Governo Amato furono proprio le inchieste giudiziarie che colpirono i leader della maggioranza e anche alcuni ministri<sup>96</sup>. Per questi motivi Amato si convinse a fare un passo indietro all'indomani del voto referendario del 18 aprile 1993. Nel gennaio di quell'anno, infatti, la Corte costituzionale dichiarò ammissibile il quesito tendente ad abrogare la soglia del 65 per cento dei voti per l'elezione dei senatori nei collegi uninominali<sup>97</sup> insieme ad un quesito sull'estensione a tutti i Comuni del sistema elettorale maggioritario previsto per quelli con popolazione inferiore a

<sup>92</sup> Si veda Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 498-501.

<sup>93</sup> Si tratta del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, pubblicato in G.U. 6 febbraio 1993, n. 30, S.O. n. 14.

<sup>94</sup> Artt. 15 e 16, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, pubblicato in G.U. 11 luglio 1992, n. 162.

<sup>95</sup> Art. 17, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, pubblicato in G.U. 11 luglio 1992, n. 162.

<sup>96</sup> Si veda sempre Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 515-518. Già nell'estate del 1992 le indagini arrivarono a colpire alcuni importanti leader politici facenti parte dei partiti di maggioranza. Il 14 luglio fu il turno di De Michelis, l'ex ministro degli esteri socialista che aveva firmato il Trattato di Maastricht. Il 15 dicembre 1992 Craxi fu raggiunto da diversi avvisi di garanzia per corruzione, ricettazione e finanziamento illecito del Psi. Nel febbraio del 1993, infatti, si dimisero i ministri Martelli, Gorla e De Lorenzo, anch'essi coinvolti nelle indagini. Nel tentativo di giungere ad una soluzione politica della "crisi giudiziaria" il 5 marzo il Governo licenziò un decreto-legge che avrebbe depenalizzato il finanziamento illecito dei partiti, provocando la reazione dell'opinione pubblica e il rifiuto di Scalfaro di emanarlo. Il 28 marzo, invece, fu il turno di Andreotti: l'ex Presidente del Consiglio ricevette un avviso di garanzia per il reato di associazione mafiosa.

<sup>97</sup> Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pp. 219-225 con nota di Floridia G., *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: «inconvenienti» vs. «impedimenti»?*, pp. 225-240. Sull'ammissibilità del referendum relativo alla legge elettorale del Senato si rimanda anche a Giorgis A., *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, Parte I, pp. 2204-2212.

cinquemila abitanti<sup>98</sup>. Prevedibilmente, il referendum del 18 aprile 1993 vide una larghissima partecipazione, pari al 77 per cento degli aventi diritto al voto. A favore dell'abrogazione si espressero quasi l'83 per cento dei votanti. La maggioranza assoluta del corpo elettorale si espresse a favore dell'abrogazione<sup>99</sup>. Il risultato era stato, molto probabilmente, il frutto della volontà popolare di abbattere il sistema partitico tradizionale, responsabile della crisi economica che stava colpendo il Paese, più che una manifestazione di consapevole adesione al modello maggioritario. Non a caso il referendum che, nella stessa tornata, raggiunse il più alto numero di favorevoli, circa il 90%, fu quello promosso dai radicali sull'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti<sup>100</sup>.

## 2.2. Il nuovo ruolo dei mercati nella risoluzione delle crisi di governo

All'indomani delle dimissioni di Amato, la discrezionalità del Capo dello Stato era ormai massima visto che le forze politiche non erano in grado di proporre alcun nome autorevole come incaricato. Dopo un breve giro di consultazioni<sup>101</sup>, Scalfaro decise di affidare l'incarico all'allora Governatore della Banca d'Italia Ciampi<sup>102</sup>. La scelta del Presidente della Repubblica rispondeva alla sempre urgente esigenza di porre rimedio alle fughe di capitali e alla caduta libera della lira. Il Governatore della Banca d'Italia a Palazzo Chigi, infatti, avrebbe potuto tranquillizzare i mercati finanziari più di quanto fosse riuscito ad Amato. Il Capo dello Stato, dunque, riuscì a portare alle estreme conseguenze lo scarno disposto dell'articolo 92 della Costituzione, che – affidando al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Presidente del Consiglio

---

<sup>98</sup> Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 33, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pp. 240-251 con note di Balduzzi R., *La Corte non è Bertoldo (o dell'affidabilità del giudice costituzionale)*, pp. 251-258, e Cassetti L., *Referendum, principi abrogativi e discrezionalità legislativa*, pp. 258-263.

<sup>99</sup> Il quesito sulla legge elettorale comunale non ebbe, invece, luogo. Venne, infatti, approvata la legge 25 marzo 1993, n. 81, pubblicata in G.U. 27 marzo 1993, n. 72, S.O. n. 32. Essa introdusse l'elezione diretta del Sindaco oltre ad una radicale riforma del meccanismo di elezione del Consiglio comunale. Più precisamente, nei Comuni al di sotto di 15 mila abitanti sarebbe stato eletto Sindaco il candidato che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti, a condizione che si fossero recato alle urne la maggioranza assoluta degli aventi diritto. Alle liste collegate al vincitore sarebbero stati attribuiti i due terzi dei seggi del Consiglio. Invece, nei Comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti, se nessun candidato alla carica di Sindaco avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi si sarebbe proceduto ad un ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno. Alle liste collegate al candidato vincente sarebbero stati attribuiti il 60 per cento dei seggi del Consiglio. È evidente come la legge risentisse del nuovo clima di favor verso i sistemi maggioritari, visti come lo strumento ideale per restituire potere decisionale al cittadino. A questo proposito, la novità principale della disciplina elettorale comunale fu l'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent*: in caso di dimissioni del Sindaco, il Consiglio sarebbe stato sciolto in automatico.

<sup>100</sup> Si veda sempre Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, cit., pp. 136-138.

<sup>101</sup> Si veda Troisi M., *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. II, pp. 768-769 per la rosa di candidati papabili all'incarico.

<sup>102</sup> Che si dimise dalla carica di Governatore, venendo poco dopo sostituito da Antonio Fazio.

– lasciava a Scalfaro carta bianca nella scelta dell’incaricato in assenza di indicazioni provenienti dalle forze politiche. Ulteriore dimostrazione del passo indietro dei partiti fu il fatto che Ciampi sciolse la riserva nel giro di un solo giorno e senza procedere a consultazioni con i gruppi parlamentari, dichiarando di essersi mosso in tale direzione d’intesa con il Presidente della Repubblica, conformandosi così allo spirito dell’articolo 92 della Costituzione<sup>103</sup>. Il Governo Ciampi, composto in prevalenza da personalità estranee alla vita politica ottenne la fiducia delle Camere con il solo voto contrario di Msi e Rc e l’astensione del Pds<sup>104</sup>. Pertanto, sebbene si sia parlato di un “Governo del Presidente”, un vero e proprio esecutivo del Capo dello Stato non avrebbe potuto venire a esistenza senza la fiducia parlamentare. Pertanto, più che di un esecutivo in contrasto con le forze politiche, si trattò di un esecutivo nato al di là dei partiti, capace cioè di ottenere la fiducia parlamentare, ma allo stesso tempo “*di connotarsi per una decisa autonomia da quelle forze politiche in evidente carenza di legittimazione*”<sup>105</sup>. In ogni modo, con Ciampi per la prima volta si verificò quella che si potrebbe definire un’interruzione dell’ordinaria competizione politica al fine di fronteggiare una situazione economica straordinaria. Non è un caso che, all’indomani della formazione del Governo Ciampi si verificò una rivalutazione della lira<sup>106</sup>. Il che avrebbe potuto essere interpretato come un segno di rinnovata fiducia degli investitori privati nei confronti del Paese.

Trattandosi di un’interruzione dell’ordinaria competizione politica, il Governo Ciampi sarebbe stato un esecutivo traghettatore cui erano affidati precisi obiettivi – la riforma elettorale e il riordino dei conti pubblici – i quali, una volta raggiunti, ne avrebbero determinato la caduta. Per quanto riguarda i conti pubblici, Ciampi proseguì l’opera del predecessore, accrescendo ulteriormente l’avanzo primario<sup>107</sup>. Va, tuttavia, precisato che gli sforzi di risanamento furono inferiori a quelli intrapresi dal predecessore vista la ripresa economica<sup>108</sup> direttamente riconducibile alla svalutazione della lira e al derivante riequilibrio della bilancia commerciale. L’Italia stava registrando elevatissimi saldi positivi fra esportazioni e importazioni<sup>109</sup>. La combinazione

---

<sup>103</sup> “*squalificando in un sol colpo la formazione di una cinquantina di governi (compresi quelli successivi al suo)*” (così Di Giovine A., *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 29). Secondo Pitruzzella G., *Articoli 92-93*, cit., p. 226, tuttavia, la crisi dei partiti era tale da non rendere più necessario il ruolo di mediazione dell’incaricato.

<sup>104</sup> Si veda sempre Troisi M., *Il Governo Ciampi*, cit., pp. 772-773.

<sup>105</sup> Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., p. 2831.

<sup>106</sup> Fra l’aprile e il giugno del 1993, secondo [tassidicambio.bancaditalia.it](http://tassidicambio.bancaditalia.it), la lira si rivalutò del 5,5 per cento rispetto al marco e del 2,3 per cento rispetto al dollaro. Tuttavia, la svalutazione riprese subito dopo, sebbene ad un ritmo decisamente più lento rispetto al passato. Al gennaio del 1994, momento delle dimissioni di Ciampi, la lira si era svalutata dell’1,5 per cento rispetto al marco e del 10,8 per cento rispetto al dollaro.

<sup>107</sup> Dall’1,8 al 2,5 per cento del reddito nazionale (sezione *Finanza pubblica* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it)).

<sup>108</sup> Nel 1994 il reddito nazionale crebbe del 2 per cento, secondo *La ricostruzione Banca d’Italia-Istat 1861-2017*, anche se il tasso di disoccupazione continuava ad aumentare, attestandosi al 10,8 per cento (*Sessant’anni di Europa*).

<sup>109</sup> Nel biennio 1993-1994 il surplus della bilancia commerciale fu rispettivamente pari allo 0,87 e all’1,14 per cento del reddito nazionale, come si evince da *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull’estero dell’Italia (1945-1999)*.

fra svalutazione e deflazione – di einaudiana memoria – stava, dunque, dando i suoi frutti. Il Governo Ciampi, soprattutto, sopprime qualsiasi tipo di anticipazione al tesoro da parte della Banca d'Italia<sup>110</sup>, oltre a conferire al Governatore la determinazione del coefficiente di riserva obbligatoria, prima appartenuta al Cicer<sup>111</sup>. Un altro passo verso la completa indipendenza dell'istituto richiesta dal Trattato di Maastricht per l'inizio della seconda fase dell'Unione economica e monetaria. Per quanto riguarda la riforma elettorale, alla fine di un iter quanto mai veloce<sup>112</sup>, si giunse all'approvazione di due leggi elettorali che recepivano il sistema misto frutto dell'abrogazione referendaria, a dimostrazione del fatto che il processo di riforma era stato subito e non governato dai partiti. In entrambi i rami del Parlamento, dunque, il territorio nazionale venne suddiviso in circoscrizioni, in cui tre quarti dei seggi sarebbero stati attribuiti in collegi uninominali<sup>113</sup> al candidato che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti<sup>114</sup>, e il restante quarto con metodo proporzionale fra liste e coalizioni di liste. Per il resto, i sistemi elettorali presentavano alcune differenze. Al Senato, l'elettore avrebbe avuto a disposizione un solo voto, attraverso cui eleggere il candidato nel proprio collegio uninominale<sup>115</sup>, mentre alla Camera avrebbe avuto a disposizione due voti: uno da attribuire ad un candidato del collegio uninominale e l'altro alla lista di partito presentatasi nella propria circoscrizione<sup>116</sup>. I seggi della quota proporzionale sarebbero stati attribuiti mediante il metodo del quoziente intero e dei più alti resti alla Camera fra le liste che avessero ricevuto almeno il 4 per cento dei voti a livello nazionale<sup>117</sup>. Al Senato si sarebbe, invece, fatto ricorso al metodo del divisore senza la previsione di alcuna soglia di sbarramento.

All'indomani dell'approvazione parlamentare della legge finanziaria e della legge di bilancio del 1994<sup>118</sup> e dell'emanazione dei decreti legislativi concernenti la determinazione dei collegi uninominali<sup>119</sup>, gli obiettivi programmatici del Governo Ciampi erano stati raggiunti. Il Presidente del Consiglio decise, dunque, di dimettersi. Il Presidente della Repubblica sciolse

<sup>110</sup> Art. 1, l. 26 novembre 1993, n. 483, pubblicata in G.U. 1° dicembre 1993, n. 282.

<sup>111</sup> Art. 10, l. 26 novembre 1993, n. 483, pubblicata in G.U. 1° dicembre 1993, n. 282.

<sup>112</sup> Sul quale si rimanda a Pappalardo A., *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché*, in Bartolini S., D'Alimonte R. (a cura di), *Maggioritario, ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 13-37.

<sup>113</sup> Art. 1, primo comma, l. 4 agosto 1993, n. 276, e art. 1, primo comma, lett. a), l. 4 agosto 1993, n. 277, pubblicate in G.U. 6 agosto 1993, n. 183.

<sup>114</sup> Art. 3, primo comma, l. 4 agosto 1993, n. 276, e art. 1, primo comma, lett. a), l. 4 agosto 1993, n. 277, pubblicate in G.U. 6 agosto 1993, n. 183.

<sup>115</sup> Art. 4, primo comma, l. 4 agosto 1993, n. 276, pubblicata in G.U. 6 agosto 1993, n. 183.

<sup>116</sup> Art. 1, primo comma, lett. e), l. 4 agosto 1993, n. 277, pubblicata in G.U. 6 agosto 1993, n. 183.

<sup>117</sup> Art. 1, primo comma, lett. a), e 5, primo comma, lett. a), l. 4 agosto 1993, n. 277, pubblicata in G.U. 6 agosto 1993, n. 183.

<sup>118</sup> Si tratta della l. 24 dicembre 1993, n. 538, pubblicata in G.U. 28 dicembre 1993, n. 303, S.O. n. 121, e della l. 24 dicembre 1993, n. 539, pubblicata in G.U. 28 dicembre 1993, n. 303, S.O. n. 122.

<sup>119</sup> Si tratta dei d.lgs. 20 dicembre 1993, nn. 535 e 536, pubblicati in G.U. 27 dicembre 1993, n. 302 S.O. n. 120.

immediatamente le Camere, senza neppure dare inizio alle consultazioni<sup>120</sup>. Scalfaro motivò la propria scelta facendo appello al fatto che le riforme elettorali e il forte discredito che in quei due anni aveva colpito la maggior parte della classe politica avevano reso il Parlamento non più rappresentativo della volontà popolare, anche alla luce dei risultati delle elezioni amministrative di giugno e novembre 1993, le prime svoltesi mediante il nuovo sistema elettorale<sup>121</sup>. Lo scioglimento avrebbe avuto la funzione di restituire ai cittadini quella rappresentanza che avevano perso. Si trattò, dunque, di un caso diverso da quelli avvenuti in precedenza, nei quali la volontà dei partiti era sempre stata determinante tanto da far parlare di autoscioglimento. Questa volta, anzi, i partiti di maggioranza avrebbero preferito evitare le urne. In quel momento, dunque, Scalfaro portò alle estreme conseguenze la laconicità dell'articolo 88 della Costituzione, come l'anno precedente aveva fatto lo stesso con l'articolo 92. Sarebbe stato certamente opportuno verificare la possibilità di una maggioranza alternativa. Tuttavia, fra le motivazioni giustificanti uno scioglimento delle Camere era sempre stata individuata la non corrispondenza fra eletti ed elettori, magari proprio a seguito di una riforma elettorale<sup>122</sup>. Tanto da far sostenere che quello del 1994 fosse stato il meno pretestuoso della storia repubblicana<sup>123</sup>. D'altra parte, tale scioglimento si potrebbe interpretare come il mezzo attraverso cui ristabilire la competizione politica interrotta dall'emergenza valutaria che aveva portato alla nascita del Governo Ciampi. In questo senso, Scalfaro si sarebbe comportato come il "reggitore dello Stato in tempi di crisi"<sup>124</sup>. Terminata la crisi, Scalfaro avrebbe così ristabilito il regolare funzionamento delle istituzioni repubblicane. È significativo, a questo proposito, che, per la prima volta nella storia repubblicana<sup>125</sup>, il Presidente della Repubblica sentì la necessità di motivare lo scioglimento con una lettera inviata ai Presidenti delle Camere, quasi a voler evidenziare il ritorno della fisiologica competizione politica.

<sup>120</sup> Gli ultimi momenti della legislatura sono oggetto di studio di De Fiores C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 1479-1491.

<sup>121</sup> Nelle elezioni amministrative del 1993, infatti, iniziava ad essere evidente come la combinazione fra la perdita di consenso e un nuovo sistema elettorale sarebbe stata fatale per il pentapartito. Nel giugno e nel novembre di quell'anno vi fu, infatti, il rinnovo di importantissimi Comuni, fra cui Milano, Roma e Napoli. In tale occasione i candidati della Dc non parteciparono al ballottaggio in nessuna grande città. Mentre al Nord la Lega sfondava il tetto del 30 per cento, riuscendo ad eleggere il proprio Sindaco a Milano, a Roma e Napoli ad andare al secondo turno furono gli esponenti della coalizione del Pds e del Msi. Nelle tre città maggiori i candidati del quadripartito di governo si attestarono fra il 10 e il 15 per cento dei voti. L'analisi dei risultati elettorali si trova in Di Franco G., Gritti R. (a cura di), *L'Italia al voto. Analisi delle elezioni amministrative del 1993 e delle prospettive del sistema politico italiano*, Roma, Edizioni Associate, 1994.

<sup>122</sup> Si veda, fra gli altri, Carlassare L., *Articolo 88*, cit., pp. 65-68.

<sup>123</sup> Così Carlassare L., *Presidente della Repubblica*, cit., p. 137. Difendono la scelta di Scalfaro anche Bartole S., *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 941-942; Balboni E., *Scalfaro e la transizione*, cit., p. 393; e De Fiores C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, cit., pp. 1502-1505. Parere opposto esprime Di Giovine A., *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., p. 57, il quale, citando Zagrebelsky, sostiene che in tal modo si era riconosciuto al Capo dello Stato il ruolo di interprete diretto della sovranità popolare.

<sup>124</sup> Si rimanda sempre alle celebri considerazioni di Esposito C., *Capo dello Stato*, cit., pp. 237-241.

<sup>125</sup> Come nota Carlassare L., *Presidente della Repubblica*, cit., p. 135, nota 36.

Competizione politica che sarebbe stata completamente diversa rispetto al passato, non solo per la scomparsa della Dc – tornata a chiamarsi Ppi – e del Psi<sup>126</sup>, ma anche perché l'attribuzione a maggioranza relativa di tre quarti dei seggi delle Camere obbligava le forze politiche affini a coalizzarsi in poli contrapposti per incrementare le proprie possibilità di vittoria<sup>127</sup>. A risultare vincitrice fu la coalizione di centro-destra, grazie all'alleanza fra Forza Italia, una formazione politica fondata dal magnate Silvio Berlusconi priva di alcun radicamento territoriale e basata sul carisma del proprio fondatore<sup>128</sup>, Alleanza Nazionale, una formazione post-fascista nata dal Msi<sup>129</sup>, e la Lega. La riforma elettorale non avrebbe, tuttavia, avuto quell'effetto dirompente che ci si aspettava, complice anche il fatto che la coalizione di centro-destra non aveva raggiunto per poco la maggioranza assoluta dei seggi al Senato – tant'è che avrebbe ottenuto la fiducia grazie all'assenza di alcuni senatori del Ppi. Il Presidente della Repubblica, infatti, non rinunciò alle consultazioni<sup>130</sup>. Inoltre, Berlusconi dovette stipulare la propria compagine ministeriale piegandosi agli equilibri politici della propria maggioranza, come gli incaricati del passato<sup>131</sup>. Da segnalare, inoltre, la lettera che Scalfaro inviò a Berlusconi nella quale invitava l'incaricato a rispettare i vincoli derivanti dal processo di integrazione europea e il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica<sup>132</sup>. Questa condotta fu interpretata come il tentativo del Capo dello Stato di costituire un contrappeso ad una logica maggioritaria fatta propria dalla coalizione vincitrice e percepita come un pericolo per gli equilibri di una forma

<sup>126</sup> Sulla fine degli altri due grandi protagonisti, insieme al Pci, del primo cinquantennio repubblicano si veda Scoppola P., *La Repubblica dei partiti*, cit., pp. 499-513; nonché Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, cit., pp. 526-528.

<sup>127</sup> Sulle coalizioni e i risultati elettorali si vedano Chiaramonte A., *Dalla Prima alla Seconda Repubblica: 1992-1994*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 336-349; e Bartolini S., D'Alimonte R. (a cura di), *Maggioritario, ma non troppo*, cit., pp. 177-233. Per avere un quadro completo del consenso alle singole liste, alla Camera, Forza Italia risultò il primo partito con il 21 per cento dei consensi, seguita dal Pds al 20,4 per cento. An si attestò al 13,5 per cento dei voti, mentre il Ppi, erede della Dc, raggiunse solo l'11 per cento. Le altre liste che riuscirono a superare la soglia di sbarramento furono la Lega con l'8,4 per cento, Rc con il 6 per cento e la lista di Segni con il 4,7 per cento.

<sup>128</sup> Ricostruisce la nascita di Forza Italia Mannheim R., *Forza Italia*, in Diamanti I., Mannheim R. (a cura di), *Milano a Roma. Guida all'Italia elettorale del 1994*, Donzelli, Roma, 1994, pp. 29-42.

<sup>129</sup> Dal 25 al 29 gennaio 1994 si svolse a Fiuggi il XXV Congresso Nazionale del Msi che decretò la trasformazione del partito in Alleanza Nazionale. L'evoluzione della destra sociale nella prima metà degli anni Novanta è oggetto di studio di Ignazi P., *Post-fascisti? Dal Movimento sociale italiano ad Alleanza nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.

<sup>130</sup> Secondo Di Giovine A., *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, cit., pp. 43-44, il conferimento dell'incarico a Berlusconi non era un atto dovuto, sebbene Scalfaro avesse sostenuto che agendo altrimenti avrebbe attentato alla Costituzione. A sostegno di tale tesi il giurista rilevò che il verdetto delle urne non era stato evidente – anche in considerazione del fatto che la coalizione di centro-destra era a geometria variabile –, che il centro destra al Senato non aveva ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, che di esso faceva parte un partito post-fascista e che Berlusconi andava considerato ineleggibile a parlamentare.

<sup>131</sup> Sulle consultazioni dell'incaricato si rimanda a Isaza Querini S.M., *La formazione del I Governo Berlusconi: continuità e discontinuità nel passaggio dalla prima alla seconda fase della Repubblica*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. II, pp. 783-786.

<sup>132</sup> Sull'episodio si veda Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., pp. 2839-2840.

di governo che restava parlamentare<sup>133</sup>. Tuttavia, si potrebbe anche ritenere che, attraverso la missiva, Scalfaro avesse voluto richiamare l'incaricato a tenere in debito conto il giudizio dei mercati finanziari sull'Italia. È significativo che, in quei giorni, il movimento discendente della lira riprese<sup>134</sup>, mentre i tassi di interesse sui titoli di stato italiani aumentavano sensibilmente rispetto al periodo pregresso<sup>135</sup>. Probabile manifestazione dei dubbi sul fatto che la politica di austerità fiscale, iniziata nella legislatura precedente, sarebbe continuata anche sotto un esecutivo composto da forze prive di precedenti esperienze di governo. Proprio al fine di dare rassicurazioni Berlusconi indicò come ministro del tesoro Lamberto Dini, all'epoca direttore generale della Banca d'Italia. Una tale personalità avrebbe potuto testimoniare che il cammino europeo dell'Italia non era stato messo in discussione.

Il mancato approdo ad una democrazia maggioritaria – almeno per come era stata dipinta – divenne evidente in occasione della crisi del I Governo Berlusconi a causa dell'uscita della Lega dalla maggioranza. Fi e An chiesero immediatamente lo scioglimento delle Camere, dato che la rottura della coalizione indicata dal corpo elettorale quale destinataria dell'onere di governare rendeva il Parlamento non più rappresentativo ed esigeva, dunque, un nuovo verdetto delle urne. Il Presidente della Repubblica rispose che era suo dovere evitare tale scenario se vi era la concreta possibilità di formare una nuova maggioranza parlamentare<sup>136</sup>, nonostante pochi mesi prima avesse sciolto le Camere adducendo come motivazione proprio il fatto che non fossero più rappresentative. A giustificazione di tale condotta, parte della dottrina rilevò come il venir meno della rappresentatività del Parlamento fosse una formula aleatoria che necessitava di elementi oggettivi perché fosse posta a motivazione dello scioglimento delle Camere. E il motivo oggettivo era stato, nel gennaio del 1994, l'approvazione di un nuovo sistema elettorale. In quel momento, invece, non sussistevano veri e propri elementi oggettivi suffraganti tale tesi<sup>137</sup>. Altri, pur rilevando la piena legittimità delle scelte presidenziali, criticarono la diversità di comportamento assunta da Scalfaro, lamentando che ciò avesse impedito la formazione di

---

<sup>133</sup> In questo senso Chiola C., *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 108.

<sup>134</sup> Sempre rifacendosi a [tassidicambio.bancaditalia.it](http://tassidicambio.bancaditalia.it), va ricordato che, durante il Governo Ciampi, il tasso di cambio fra lira e marco – diretta espressione della fiducia dei mercati internazionali nella capacità dell'Italia di aderire alla moneta unica – era rimasto sostanzialmente stabile. Tuttavia, fra l'aprile del 1994 e il dicembre successivo la lira perse l'8,6 per cento sul marco, pur rimanendo sostanzialmente stabile rispetto al dollaro.

<sup>135</sup> Secondo la sezione *Tassi di interesse* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it) – il tasso di interesse medio con il quale vennero scambiati i bpt decennali lungo il 1994 era pari al 12,2 per cento, contro l'8,9 per cento dell'anno precedente.

<sup>136</sup> Giungendo a ribadirlo anche nel tradizionale messaggio di fine anno, come narrato da Maestri G., *Il Governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. II, p. 798.

<sup>137</sup> Così Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., pp. 2851-2852. Secondo Barbera, oltretutto, il mancato scioglimento era giustificato dal fatto che dalle consultazioni del 1994 non era uscita una chiara maggioranza parlamentare (si veda Barbera A., Bartole S., Lanchester F., Manzella A., *La forma di governo in transizione*, cit., p. 229).

una prassi più aderente alla logica maggioritaria introdotta nell'ordinamento grazie alle riforme elettorali<sup>138</sup>. Rifacendosi, dunque, alle tesi del blocco del sistema, Scalfaro ricondusse lo scioglimento precedente ad un'ipotesi eccezionale e, soprattutto, manifestò ancora più chiaramente che la riforma elettorale non potesse comportare, almeno da sola, l'approdo ad una democrazia governante di stampo inglese<sup>139</sup>.

Scalfaro, dunque, avviò le consultazioni al cui termine affidò l'incarico al ministro del tesoro uscente Dini<sup>140</sup>. In piena continuità con Ciampi, l'ex direttore generale della Banca d'Italia delineò una compagine ministeriale di profilo tecnico in diretta collaborazione con il Presidente della Repubblica<sup>141</sup> all'interno della quale, per la prima volta nella storia repubblicana, non appariva alcun parlamentare. Decise, oltretutto, di non assegnare il ministero del Tesoro, conservandone le funzioni *ad interim*. Il Governo Dini avrebbe ottenuto la fiducia con il voto favorevole delle forze di opposizione oltre che della Lega Nord, contando, soprattutto, sull'astensione di Fi e An<sup>142</sup>. Per la seconda volta nel giro di pochi mesi si verificava, dunque, una sospensione della competizione politica. E per la seconda volta, individuando un incaricato di riconosciute competenze in ambito valutario<sup>143</sup>, il Presidente della Repubblica assumeva un ruolo di garante dell'adempimento degli impegni internazionali presi dal Paese. Il Governo Dini avrebbe, a questo proposito, accentuato la politica di austerità fiscale<sup>144</sup>, accompagnandola alla riforma del settore previdenziale, che il Governo Berlusconi non era riuscito a portare a termine. Venne così introdotto il sistema contributivo<sup>145</sup>, che avrebbe posto termine al precedente sistema, giudicato da Carli “*una macchina inflazionistica*”. Da segnalare, infine, che il

<sup>138</sup> In questo senso Fusaro C., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, pp. 399-400.

<sup>139</sup> Secondo Manzella, in Barbera A., Bartole S., Lanchester F., Manzella A., *La forma di governo in transizione*, cit., pp. 238-239, sono proprio le contraddizioni di un modello maggioritario incompiuto ad aver scaricato sul Presidente della Repubblica l'onere di difendere il sistema parlamentare vigente.

<sup>140</sup> Come evidenziato da Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., pp. 2845-2846, a differenza di quanto avvenuto con Ciampi, quando la scelta del Capo dello Stato fu pienamente discrezionale, tale nome era comunque stato indicato dal Presidente del Consiglio uscente in luogo dello scioglimento delle Camere.

<sup>141</sup> Sulle ingerenze del Capo dello Stato si rimanda a Maestri G., *Il Governo Dini*, cit., pp. 807-809.

<sup>142</sup> Sostiene Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., pp. 2853-2854 che Fi e An avrebbero avuto la possibilità di provare al Capo dello Stato la mancanza di rappresentatività del Parlamento proprio votando contro la fiducia al nuovo esecutivo e costringendolo, dunque, alle dimissioni. Senza l'astensione di questi gruppi parlamentari, infatti, il Governo Dini non avrebbe mai ottenuto la fiducia iniziale.

<sup>143</sup> È significativo, anche in questo caso, studiare l'andamento della lira rispetto al marco: fino all'aprile del 1995 la svalutazione continuò per poi prendere un movimento opposto. Al gennaio del 1996, al momento della caduta del Governo Dini, la lira si sarebbe rivalutata del 12,5 per cento rispetto alla valuta tedesca, tornando sostanzialmente al cambio esistente al momento dell'insediamento dell'esecutivo guidato dall'ex Direttore generale della Banca d'Italia.

<sup>144</sup> Alla fine del 1995 l'avanzo primario sarebbe stato pari al 3,9 per cento del reddito nazionale, contro il 2,2 per cento dell'anno precedente. Nell'anno di governo di Dini vi fu anche per la prima volta un'inversione dell'andamento del debito pubblico, che diminuì, anche se in maniera lieve, rispetto all'anno precedente, quando aveva raggiunto il massimo storico, pari al 120,1 per cento del reddito nazionale (sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaitalia.it*).

<sup>145</sup> Con l. 8 agosto 1995, n. 335, pubblicata in G.U. 16 agosto 1995, n. 190, S.O. n. 101.

Governo Dini portò a termine anche la riforma elettorale regionale. Quattro quinti dei seggi del Consiglio sarebbero stati assegnati in collegi provinciali col metodo del quoziente intero e recupero dei resti in un collegio unico regionale<sup>146</sup>. Il restante 20 per cento dei seggi sarebbe stato assegnato, come premio di maggioranza, al partito o alla coalizione il cui listino regionale – collegato alle liste provinciali – avesse ottenuto la maggioranza relativa<sup>147</sup>. La logica maggioritaria, sebbene in forme diverse, connotava ora ogni livello territoriale<sup>148</sup>. E anche questa volta, raggiunti gli obiettivi dell'esecutivo, Dini presentò le proprie dimissioni cui seguì un nuovo scioglimento anticipato delle Camere ad opera di Scalfaro che riteneva di trovarsi di fronte al classico “blocco del sistema”<sup>149</sup>.

### 2.3. Il cammino verso la moneta unica

Le elezioni del 1996 videro la vittoria del centro-sinistra, con un Pds che era riuscito ad allearsi con il Ppi, pur perdendo l'appoggio di Rc, contro un centro-destra privo della Lega che decise di presentarsi autonomamente. Il centro-sinistra ottenne la maggioranza assoluta dei seggi al Senato, ma non alla Camera, dove avrebbe avuto bisogno dell'appoggio di Rc per formare un governo<sup>150</sup>. Come accaduto con il centro-destra due anni prima fu la mancanza di una maggioranza chiara in una delle Camere a frenare l'approdo ad una democrazia maggioritaria. Scalfaro conferì comunque l'incarico a Prodi, che era stato espressamente candidato a Presidente del Consiglio dalla coalizione di centro-sinistra, il quale sciolse la riserva nel giro di un giorno. In quella fase si registrò un minor coinvolgimento del Capo dello Stato nel procedimento di formazione del governo, al netto di alcune perplessità manifestate sulla scelta di alcuni ministri e sull'eccessiva celerità nella presentazione degli stessi<sup>151</sup>, che parte della dottrina considerò

<sup>146</sup> Art. 3, primo comma, l. 23 febbraio 1995, n. 43, pubblicata in G.U. 24 febbraio 1995, n. 46.

<sup>147</sup> Art. 3, secondo comma, l. 23 febbraio 1995, n. 43, pubblicata in G.U. 24 febbraio 1995, n. 46.

<sup>148</sup> Logica che sarebbe in seguito stata completata dalla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, pubblicata in G.U. 22 dicembre 1999, n. 299, che instaurò l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, andando a modificare l'art. 122 Cost.

<sup>149</sup> Un classico esempio di autoscioglimento anche secondo Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., p. 2857, per il quale, tuttavia, la disfunzione non sussisteva solo al rapporto fra legislativo ed esecutivo, ma al sistema politico inteso nel suo complesso: “*Il Governo Dini, infatti, si presentava come un esecutivo tecnico, nato al termine di una crisi di governo che aveva evidenziato l'assenza in Parlamento di una maggioranza omogenea; un Gabinetto che si era costituito con un programma definito, ricercando di volta in volta il consenso su singoli provvedimenti?*”.

<sup>150</sup> Sulle coalizioni e i risultati elettorali si rimanda a D'Alimonte R., Bartolini S., *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1994 e del 1996 a confronto: il ruolo del sistema elettorale, le coalizioni, le scelte degli elettori*, Bologna, Il Mulino, 1997; e Natale P., *Una nuova Repubblica: 1994-1996*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 369-380. Nella quota proporzionale alla Camera le liste che superarono la soglia di sbarramento furono il Pds con il 21,1 per cento, Fi con il 20,6 per cento, An con il 15,7 per cento, la Lega con il 10,1, Rc con l'8,6 per cento, il Ppi con il 6,8 per cento, il Ccd con il 5,8 per cento e la lista Dini con il 4,3 per cento.

<sup>151</sup> Sul punto si rimanda a Conti G., *Il Governo Prodi*, cit., pp. 829-830.

inoportune perché attinenti al merito delle scelte compiute da Prodi<sup>152</sup>. Scalfaro non espresse poi alcun orientamento di massima sul programma del futuro governo, come invece era avvenuto durante le consultazioni di Berlusconi due anni prima. L'astensione del Capo dello Stato fa sorgere degli interrogativi dato che nemmeno la coalizione di centro-sinistra aveva raggiunto la maggioranza assoluta in entrambe le Camere. Il minor interventismo del Presidente della Repubblica può spiegarsi in forza del fatto che l'impegno europeista della coalizione di centro-sinistra era sempre stato manifesto. Allo scopo è sufficiente guardare alla relativa compagine ministeriale. Il ministero del tesoro era, infatti, stato affidato a Ciampi. Al ministero degli esteri era, invece, giunto Dini. L'ex Direttore generale della Banca d'Italia, ministro del tesoro del I Governo Berlusconi ed ex Presidente del Consiglio aveva, infatti, deciso di presentare una propria lista in coalizione con l'Ulivo. La decisione di Dini di approdare nella coalizione opposta a quella che nella quale aveva iniziato la propria carriera politica era emblematica del fatto che il principio di finanze pubbliche sane era stato posto al di fuori dell'agone politico, assumendo rango costituzionale. Non deve, dunque, stupire che il I Governo Prodi sarebbe stato profondamente impegnato nel raggiungimento di quelle condizioni che il Trattato di Maastricht aveva indicato come imprescindibili per l'ingresso di ogni Paese firmatario nella terza fase dell'Unione economica e monetaria: conti pubblici in ordine, indipendenza della banca centrale, inflazione sotto controllo e tassi di interesse conformi ad un'economia in equilibrio. E nel completamento di quel progetto sintetizzato da Carli: estese privatizzazioni, riforma del sistema previdenziale, riduzione del costo del lavoro e flessibilità del lavoro dipendente.

Fermandoci a questi ultimi punti programmatici, si è visto come in parte fossero stati raggiunti già nelle legislature precedenti: con Amato si era proceduto alla privatizzazione formale di Iri, Eni ed Enel, mentre Dini aveva introdotto il sistema contributivo. Durante il Governo Prodi la privatizzazione sostanziale dell'industria pubblica sarebbe proseguita a gran velocità<sup>153</sup>. Per quanto riguarda il costo del lavoro si è già segnalata l'eliminazione dell'indennità di contingenza. Ad essa doveva seguire una revisione dello Statuto dei lavoratori, che introducesse maggiori flessibilità. Si è già visto che la ristrutturazione del settore industriale iniziata negli anni Ottanta aveva portato alla decentralizzazione del processo produttivo – specialmente verso il Nord-est e le regioni centrali del Paese –, cioè al trasferimento di parti di esso verso piccole e medie imprese strettamente integrate che costituivano veri e propri distretti industriali. In questo modo la grande industria poteva aggirare la rigida disciplina sul rapporto di lavoro dipendente contenuta nello Statuto dei Lavoratori e depotenziare il sindacato, naturalmente più

<sup>152</sup> Si veda sempre Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo*, cit., p. 2861.

<sup>153</sup> Tant'è che l'Iri sarebbe stata messa in liquidazione nel giugno del 2000. Sul processo di privatizzazione dell'industria pubblica si rimanda a Berti L., *Affari di fine secolo. Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Ediesse, 1998.

presente nelle unità produttive maggiori<sup>154</sup>. Senza dimenticare che, nello stesso periodo di tempo, si era notevolmente accresciuta la componente del lavoro sommerso. In questo senso il I Governo Prodi avrebbe legislativamente iniziato a riconoscere quella flessibilità che, di fatto, era già naturale nel mercato del lavoro. Pur non riformando direttamente lo Statuto dei Lavoratori, venne approvata la legge 24 giugno 1997, n. 196, meglio conosciuta come Pacchetto Treu, dal nome del ministro del lavoro e della previdenza sociale del Governo Prodi. La legge introdusse il contratto di lavoro interinale<sup>155</sup> e diede ampia libertà a datori e lavoratori nella contrattazione del rapporto di lavoro temporaneo<sup>156</sup>, oltre che ammorbidire i contratti di formazione e di apprendistato<sup>157</sup>. Sul fronte del mercato del lavoro, il Governo Prodi fu, dunque, precursore di orientamenti che sarebbero stati adottati anche dagli esecutivi successivi. Occorreva, poi, un'ampia modifica dello Statuto Banca d'Italia al fine di conformarlo alle indicazioni contenute nell'articolo 108 del Trattato di Maastricht<sup>158</sup>. Alla Banca d'Italia erano già stati concessi importanti strumenti a difesa della propria indipendenza nel controllo della liquidità, quali la fissazione autonoma del tasso ufficiale di sconto nel 1992 e il divieto di anticipazioni, sia ordinarie che straordinarie, al Tesoro nel 1993. Ulteriori passi erano, tuttavia, necessari. Con una legge delega<sup>159</sup> il Parlamento autorizzò il Governo a adottare la legislazione necessaria rendere conforme la gestione della politica monetaria ai principi sanciti a Maastricht nel 1993. In virtù di tale delega il Governo Prodi avrebbe deliberato il d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43. Oltre a dichiarare che la Banca d'Italia sarebbe divenuta parte integrante del Sebc e avrebbe esercitato le proprie prerogative in ottemperanza agli indirizzi di politica monetaria determinati dal Consiglio direttivo<sup>160</sup>, il decreto prevede che la determinazione del coefficiente di riserva obbligatoria così come la fissazione del tasso ufficiale di sconto dovessero rimanere in capo al Governatore della Banca d'Italia fino all'ingresso nell'Unione economica e monetaria, quando tali prerogative sarebbero passate al Sebc<sup>161</sup>. Inoltre, venne prolungata da tre a cinque anni la carica dei Consiglieri della Banca d'Italia, in ottemperanza a quanto previsto all'articolo 14 dello Statuto del Sebc<sup>162</sup>. E, soprattutto, venne abrogato il potere di annullamento o sospensione delle delibere del Consiglio da parte del ministro del tesoro, relativamente alle materie di

<sup>154</sup> In questo senso Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 208-213.

<sup>155</sup> Artt. 1 e 2, l. 24 giugno 1997, n. 196, pubblicata in G.U. 4 luglio 1997, n. 154, S.O. n. 136/L.

<sup>156</sup> Artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, l. 24 giugno 1997, n. 196, pubblicata in G.U. 4 luglio 1997, n. 154, S.O. n. 136/L.

<sup>157</sup> Artt. 15 e 16, l. 24 giugno 1997, n. 196, pubblicata in G.U. 4 luglio 1997, n. 154, S.O. n. 136/L.

<sup>158</sup> Sul punto si veda, più ampiamente, Paparella E., *Governo della moneta in Europa*, cit., pp. 337-347.

<sup>159</sup> Si tratta della l. 17 dicembre 1997, n. 433, pubblicata in G.U. 19 dicembre 1997, n. 295.

<sup>160</sup> Art. 2, primo comma, d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, pubblicato in G.U. 14 marzo 1998, n. 61.

<sup>161</sup> Art. 6, primo comma, d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, pubblicato in G.U. 14 marzo 1998, n. 61.

<sup>162</sup> Art. 3, secondo comma, d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, pubblicato in G.U. 14 marzo 1998, n. 61.

competenza del Sebc<sup>163</sup>. Veniva così escluso qualsiasi strumento di pressione dell'esecutivo sull'istituto di emissione, similmente a quanto avvenne in Germania nei confronti del potere sospensivo del governo federale sulle determinazioni della *Bundesbank*. In adesione a quanto previsto dallo stesso decreto<sup>164</sup>, venne, infine, modificato lo Statuto della Banca d'Italia, deliberato da un'assemblea straordinaria degli azionisti e approvato dal Capo dello Stato<sup>165</sup>.

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, infine, il Governo Prodi accentuò ulteriormente la politica di austerità fiscale, dato che il semplice avanzo primario non sarebbe stato sufficiente a consentire l'adesione dell'Italia alla moneta unica. Era necessario portare stabilmente l'indebitamento annuale al di sotto del 3 per cento rispetto al reddito nazionale. Solo in questo modo il Paese avrebbe fornito sufficienti rassicurazioni alla Commissione e al Consiglio sull'impegno di lungo periodo dell'Italia nella riduzione del proprio debito, dato che il limite del 60 per cento rispetto al reddito nazionale non sarebbe stato sicuramente raggiunto entro il 1° gennaio 1999. In questo senso, il primo anno dell'esecutivo sarebbe stato cruciale. La prima legge finanziaria del Governo Prodi – del valore di circa 60 mila miliardi – completò gli sforzi assunti dagli esecutivi precedenti<sup>166</sup>. Nel 1997 l'indebitamento pubblico si collocò – per la prima volta dal 1967 – al di sotto del 3 per cento in rapporto al reddito nazionale e si sarebbe mantenuto al di sotto di tale soglia anche l'anno successivo<sup>167</sup>. Al raggiungimento di questo traguardo contribuirono una serie di fattori, che si possono sintetizzare nella già accennata combinazione fra svalutazione del cambio e deflazione interna adottata a partire dal Governo Amato. Innanzitutto, il costante aumento delle entrate tributarie si era accompagnato all'altrettanto costante riduzione delle spese correnti<sup>168</sup>. La prolungata politica di austerità fiscale ebbe conseguenze deleterie sul reddito nazionale, compensate tuttavia dalla svalutazione della lira e dalla conseguente crescita delle esportazioni<sup>169</sup>. Negli anni successivi al 1993, in sintesi, la crescita dell'economia fu trainata dall'enorme surplus della bilancia commerciale italiana, che raggiunse il picco proprio nel 1996, ma rimase elevata anche negli anni successivi. Di conseguenza, migliorò

<sup>163</sup> Art. 3, terzo comma, d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, pubblicato in G.U. 14 marzo 1998, n. 61.

<sup>164</sup> Art. 10, primo e secondo comma, d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, pubblicato in G.U. 14 marzo 1998, n. 61.

<sup>165</sup> Con d.P.R. 24 aprile 1998, pubblicato in G.U. 30 aprile 1998, n. 99.

<sup>166</sup> Si tratta della l. 23 dicembre 1996, n. 663, pubblicata in G.U. 28 dicembre 1996, n. 303, S.O. n. 233.

<sup>167</sup> Più precisamente il deficit pubblico si attestò al 3,0 per cento del reddito nazionale sia nel 1997 che nel 1998, come si evince dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>168</sup> Sempre dalla sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*, fra il 1992 e il 1997 le spese dello Stato – prive della componente degli interessi su debito – passarono dal 41,5 al 40,4 per cento del reddito nazionale. Nello stesso periodo di tempo le entrate crebbero dal 43,3 al 46,5 per cento del reddito nazionale.

<sup>169</sup> Per questi motivi nel 1994 e nel 1995 il reddito nazionale crebbe in maniera superiore alla media del quadriennio precedente, rispettivamente del 2,07 e del 2,68 per cento, come attestato da *La ricostruzione Banca d'Italia-Istat 1861-2017*.

anche la posizione patrimoniale netta verso l'estero, senza tuttavia tornare positiva<sup>170</sup>. Per questi motivi l'Italia decise di non aderire nuovamente al Sme, nonostante fosse stato ripristinato nel dicembre del 1993 con una banda di oscillazione pari al 15 per cento rispetto alla parità con l'Ecu. Vi era, infatti, il timore che la compressione della domanda interna non accompagnata dalla svalutazione avrebbe avuto effetti eccessivamente negativi sul reddito nazionale e, dunque, sull'opera di risanamento dei conti pubblici. L'effetto depressivo dell'austerità fiscale sarebbe divenuto più evidente proprio a partire dal 1996, quando il tasso di crescita del reddito nazionale rimase sempre al di sotto del due per cento annuo<sup>171</sup>.

Ciò che più interessa è che la depressione derivante dall'austerità fiscale ebbe, come ulteriore conseguenza, la riduzione sensibile dell'indice di crescita dei prezzi nel giro di pochi anni<sup>172</sup> e il suo allineamento a quello dei migliori Paesi europei. Messa sotto controllo l'inflazione, la Banca d'Italia iniziò una progressiva riduzione del tasso ufficiale di sconto: dal 15 per cento raggiunto nel settembre del 1992 venne portato all'8,25 per cento nel luglio del 1996<sup>173</sup> fino ad attestarsi al 3 per cento a fine dicembre 1998<sup>174</sup>. Ciò non poteva che portare in dote una progressiva riduzione della spesa per interessi<sup>175</sup> e, di conseguenza, l'inversione dell'andamento del debito pubblico, iniziata nel 1995 e proseguita con maggiore velocità in seguito<sup>176</sup>. In sintesi, l'esecutivo di Prodi portò a termine il progetto intrapreso nel 1992 da Amato e portato avanti – sotto la tutela del Presidente della Repubblica – dei governi successivi. Sia il tasso di inflazione che il tasso di interesse erano stati allineati alla media dei più importanti Paesi europei, mentre la quinquennale politica di riduzione dell'indebitamento dava sufficienti garanzie, sia alle autorità comunitarie che, soprattutto, ai mercati finanziari, sull'affidabilità del Paese. È significativo fare riferimento, ancora una volta, all'andamento della lira sul mercato dei cambi,

---

<sup>170</sup> Se nel 1992 il *deficit* commerciale era stato pari a 19.135 milioni di euro, fra il 1993 e il 1997 il *surplus* commerciale passò dai 7.521 milioni – pari allo 0,87 per cento del reddito nazionale – ai 31.356 milioni – pari al 2,87 per cento del reddito nazionale. Fra il 1992 e il 1996, invece, la posizione patrimoniale netta passò dal già visto *deficit* di 57.645 milioni di euro ad uno di 15.794 milioni – pari all'1,51 per cento del reddito nazionale per poi tornare a risalire al 4,68 per cento l'anno successivo. Si vedano *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)* e la sezione *Rapporti con l'estero* di *infostat.bancaditalia.it*. Occorre evidenziare come l'andamento del *surplus* risentisse fortemente dell'andamento della lira rispetto al marco, tanto da iniziare a diminuire proprio in corrispondenza della rivalutazione della lira.

<sup>171</sup> Secondo le informazioni disponibili nella sezione *Conti nazionali* in *dati.istat.it*, la crescita annuale del reddito nazionale fra il 1996 e il 1999 fu rispettivamente dell'1,27, 1,83, 1,81 e 1,63 per cento.

<sup>172</sup> Secondo i dati forniti da *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, fra il 1996 e il 1998 il tasso di inflazione si dimezzò, passando dal 3,90 per cento all'1,80 per cento.

<sup>173</sup> Con prov. Banca d'Italia 23 luglio 1996, pubblicato in G.U. 24 luglio 1996, n. 172.

<sup>174</sup> Con prov. Banca d'Italia 23 dicembre 1998, pubblicato in G.U. 24 dicembre 1998, n. 300.

<sup>175</sup> Si è visto che nel 1993 la spesa per interessi era arrivata a costituire il 22,5 per cento del totale della spesa pubblica. Al termine del 1998 tale percentuale sarebbe scesa al 16,2 per cento per attestarsi nel 2001 – al termine della legislatura – al 12,9 per cento. Anche il rendimento medio dei bpt decennali passò dall'8,9 per cento del 1993 al 5,1 per cento del 2001. Si vedano le sezioni *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* e *Tassi di interesse* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>176</sup> Sempre rifacendosi alla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*, fra il 1995 e il 2001 il debito pubblico passò dal 119,4 al 108,9 per cento sul reddito nazionale.

assurto ormai a metro di giudizio dei mercati finanziari internazionali sulla solidità degli Stati. Il processo di rivalutazione, iniziato con il Governo Dini, proseguì con il suo successore a Palazzo Chigi<sup>177</sup>, tanto da spingere l'Italia a rientrare nel Sme nel novembre del 1996. In virtù di tutti questi sforzi, il 1° maggio 1998 il Consiglio concesse all'Italia l'ingresso nella terza fase dell'Unione economica e monetaria. Alla fine dell'anno un regolamento avrebbe fissato le parità definitive fra le valute europee e l'euro<sup>178</sup>. Dal 1° gennaio 1999 le valute europee continuarono ad avere valore legale – venendo sostituite dall'euro<sup>179</sup> solo a partire dal 1° gennaio 2002 –, ma circolarono in un regime di cambi irrevocabilmente fissi.

Fu proprio lo sforzo di ulteriore consolidamento dei conti pubblici a porre termine all'esperienza di governo di Prodi, che determinò l'uscita di Rc dalla maggioranza parlamentare e portò alle dimissioni dell'esecutivo, per la prima volta nella storia a seguito di un voto di sfiducia<sup>180</sup>. La fine del Governo Prodi si accompagnò ad un nuovo periodo di instabilità ministeriale, dovuta all'aumentata eterogeneità della coalizione di governo, non più tenuta sotto controllo dall'esigenza di garantire l'ingresso del Paese nell'Unione economica e monetaria. Ad esso seguirono, infatti, due esecutivi guidati dal Segretario del Pds D'Alema e dal II Governo Amato, chiamato a traghettare il Paese ad elezioni<sup>181</sup>. L'instabilità politica non incise, tuttavia, sull'indirizzo politico come in passato. Innanzitutto, nel I Governo D'Alema Ciampi venne confermato al ministero del tesoro<sup>182</sup>. Vi rimase fino alla sua elezione a Presidente della Repubblica, avvenuta al primo scrutinio grazie anche ai voti del centro-destra. Il suo prestigio venne

<sup>177</sup> Fra il maggio del 1996 e il dicembre del 1998 la lira si rivalutò sul marco del 2,5 per cento. Va evidenziato che la lira raggiunse una quotazione minima nel luglio del 1997 quando rispetto al maggio dell'anno precedente aveva recuperato il 4,2 per cento sul marco. Da metà estate la lira riprese un lento processo di svalutazione, forse in parte determinato dalle sempre più evidenti divergenze con Rc, emerse a partire dall'aprile di quell'anno in merito alla missione Onu in Albania, alla quale l'estrema sinistra era contraria. Sull'episodio si rimanda a Conti G., *Il Governo Prodi*, cit., pp. 834-836.

<sup>178</sup> Art. 1, reg. Ce n. 2866/98 del Consiglio del 31 dicembre 1998, pubblicato in G.U.C.E. 31 dicembre 1998, n. L 359/1. Venne così stabilito che un euro avrebbe avuto il valore di 1936,27 lire, di 1,95583 marchi e di 6,55957 franchi. L'equivalenza fra le valute fu determinata basandosi sui rispettivi valori di mercato al 31 dicembre 1998. All'indomani dell'ingresso nella moneta unica si è, tuttavia, diffusa la voce che il cambio della lira con l'euro fosse stato deciso su pressione delle autorità politiche tedesche e che una valutazione più appropriata avrebbe dovuto portare all'equivalenza fra un euro e circa mille lire. Tuttavia, è sufficiente fare riferimento a [tassidicambio.bancaditalia.it](http://tassidicambio.bancaditalia.it) per verificare che al 31 dicembre 1999 gli effettivi valori di mercato della lira rispetto all'euro fossero quelli poi determinati nel regolamento. Oltretutto, un tasso di cambio sensibilmente più basso si sarebbe tradotto in una rivalutazione dei debiti del Paese così come dei beni e servizi prodotti in Italia, con considerevoli danni alle esportazioni. Avrebbe avuto, in sostanza, effetti analoghi alla parità fra il marco dell'est e il marco dell'ovest, decisa nel 1990, che, come si è accennato, ebbe pesanti ripercussioni sui *Länder* orientali.

<sup>179</sup> Le cui caratteristiche vennero definite dal reg. Ce n. 974/98 del Consiglio del 3 maggio 1998, pubblicato in G.U.C.E. 11 maggio 1998, n. L 139/1.

<sup>180</sup> A.C., XIII legislatura, Seduta 9 ottobre 1998, n. 422, pp. 29-30. La vicenda è più ampiamente ricostruita da Olivetti M., *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema. Cronaca di una crisi annunciata*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2973-3002.

<sup>181</sup> Si vedano Bonini P., *I governi di Massimo D'Alema*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. II, pp. 840-880; e Fanasca F., *Le vicende che hanno condotto alla formazione del II Governo Amato nel corso della XIII Legislatura*, ivi, pp. 881-891.

<sup>182</sup> L'accorpamento fu dovuto al d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, pubblicato in G.U. 17 dicembre 1997, n. 293.

ritenuto essenziale per traghettare, anche simbolicamente, l'Italia nell'Unione europea<sup>183</sup>. La riduzione del debito pubblico continuò, dunque<sup>184</sup>. Non a caso, durante il I Governo D'Alema, venne approvata la legge 25 giugno 1999, n. 208, volta a adeguare il procedimento di approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria alle novità introdotte in materia di finanza pubblica dal Patto di stabilità e crescita del 1997<sup>185</sup>. Vennero, dunque, riconfigurati i termini per la presentazione del Dpef e del disegno di legge di bilancio, portati rispettivamente al 30 giugno<sup>186</sup> e al 30 settembre<sup>187</sup>. Il fine era condensare nella seconda metà dell'anno l'analisi di tutti i documenti relativi alla manovra di bilancio e ridurre, dunque, il rischio che all'avvio della sessione di bilancio gli obiettivi indicati nel Dpef fossero divenuti obsoleti. Soprattutto, venne previsto l'obbligo in capo al Governo di presentare alle Camere una nota informativa indicante i contenuti del Programma di stabilità presentato alle istituzioni europee motivando, in particolare, le eventuali differenze rispetto al Dpef<sup>188</sup>. In questo modo, le Camere sarebbero state almeno informate delle trattative intercorse fra l'esecutivo e la Commissione europea e dei risultati delle stesse.

### 3. La forma di governo nella transizione verso la moneta unica

#### 3.1. Il Capo dello Stato e l'indirizzo politico costituzionale

Giunti a questo punto è necessario fare un sunto dei cambiamenti intervenuti sulla forma di governo italiana all'indomani della stipula del Trattato di Maastricht. È vero che la Bce e il Sebce furono istituiti solo nel 1999, ma già all'inizio degli anni Novanta la Banca d'Italia, potendo fissare autonomamente il tasso ufficiale di sconto e non dovendo più finanziare il tesoro attraverso linee di credito ordinarie e straordinarie, poteva dirsi indipendente rispetto al Governo. Dal 1999 la sua indipendenza assunse rango costituzionale, come si è visto, venendo sottratta, dunque, anche alle eventuali pressioni del Parlamento. Il cambiamento più evidente è stato senza dubbio relativo del ruolo del Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato – forte

<sup>183</sup> Si vedano Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 669-671; e Mascilli Migliorini L., *La Nave G., I partiti e l'elezione dei Presidenti*, cit., pp. 713-714.

<sup>184</sup> Passando dal 114,1 per cento in rapporto al reddito nazionale del 1998 al 109 per cento del 2000 (sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*), complice anche una crescita inaspettata del reddito nazionale, che quell'anno raggiunse il 3,8 per cento, cioè quasi il triplo rispetto alla media dei quattro anni precedenti (sezione *Conti nazionali* in *dati.istat.it*).

<sup>185</sup> Un'analisi del provvedimento si trova in Lupo N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, pp. 523-557.

<sup>186</sup> Art. 2, primo comma, l. 25 giugno 1999, n. 208, pubblicata in G.U. 30 giugno 1999, n. 151.

<sup>187</sup> Art. 2, secondo comma, l. 25 giugno 1999, n. 208, pubblicata in G.U. 30 giugno 1999, n. 151.

<sup>188</sup> Art. 2, undicesimo comma, l. 25 giugno 1999, n. 208, pubblicata in G.U. 30 giugno 1999, n. 151.

della crisi sistemica dei partiti tradizionali – divenne assoluto protagonista nella fase di transizione verso il nuovo ordinamento vivificando quel ruolo di reggitore dello Stato in tempi di crisi teorizzato diversi decenni addietro. Occorre ribadire che la stipula del Trattato di Maastricht sottrasse alla decisione politica le forme di finanziamento monetario della spesa pubblica e, di conseguenza, la stessa entità dell'indebitamento. Se, dunque, i principi della separazione della politica monetaria dalla politica fiscale e di finanze pubbliche sane erano entrati a far parte dell'ordinamento costituzionale interno, dovere del Presidente della Repubblica era richiamare le maggioranze politiche al loro rispetto. Si potrebbe dire che, con Maastricht, le tesi di Barile sul Presidente della Repubblica quale titolare di un indirizzo politico costituzionale trovarono concretizzazione: al Capo dello Stato sarebbe spettato il compito di *“controllare l'indirizzo di maggioranza ed eventualmente di correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali”*<sup>189</sup>. Perché trattavasi di fine costituzionale l'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria. Il Capo dello Stato sarebbe da quel momento intervenuto ogni qual volta avesse ravvisato il discostarsi dell'indirizzo politico di maggioranza dai vincoli programmatici della nuova “Costituzione economica” europea. Tornando, invece, ad assumere un ruolo di secondo piano quando, invece, il potere esecutivo si fosse fatto alfiere di quei principi dell'equilibrio finanziario e della crescita economica non inflazionistica propri del cammino sovranazionale del Paese.

Le motivazioni di tale espansione istituzionale sono essenzialmente due. La prima è da ricondurre alla evidente ambiguità delle disposizioni concernenti il suo ruolo nella risoluzione delle crisi di governo. Come si è visto, fu proprio grazie alla formula aperta degli articoli 88 e 92 che il Presidente della Repubblica Scalfaro poté ritagliarsi quel ruolo di primo piano nel periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema politico. Prima individuando un incaricato che era sempre stato al di fuori della contesa partitica e poi facendosi interprete diretto della volontà popolare e sciogliendo un Parlamento ritenuto ormai del tutto delegittimato. Senza dimenticare le frequenti intrusioni nella stipula della compagine ministeriale, a volte motivata da questioni di metodo, come nel caso di Amato, altre da questioni di merito, come nel caso di Prodi. E senza dimenticare l'opera di influenza sull'indirizzo politico delle contingenti maggioranze parlamentari, come nel caso della missiva inviata all'incaricato Berlusconi. L'attivismo di Scalfaro, a differenza di quello dei suoi predecessori Pertini e Cossiga, venne caricato di contenuti sostanziali sia per la debolezza dei partiti, non più capaci di imporre le proprie volontà al Capo dello Stato, sia per la forza di quest'ultimo, derivante dal nuovo ruolo assunto a livello internazionale. E qui veniamo alla seconda motivazione dell'espansione presidenziale, concerne la stabilità della carica del Capo dello Stato, che aveva giustificato le aspre lotte, anche intestine,

---

<sup>189</sup> Barile P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 308-309.

fra i partiti verificatesi ad ogni elezione presidenziale<sup>190</sup>. Come avrebbe dimostrato l'arrivo di Ciampi al Quirinale, con l'effettiva partenza della terza fase dell'Unione economica e monetaria, il Presidente della Repubblica avrebbe anche assunto il ruolo di interlocutore privilegiato delle istituzioni europee in luogo di un Presidente del Consiglio dei ministri rimasto vincolato agli interessi delle forze politiche facenti parte della maggioranza.

Venendo appunto al Governo, alla stipula del Trattato di Maastricht vi era chi aveva preconizzato un rafforzamento del potere esecutivo dovuto al fatto che alcune delle sedi decisionali europee, quali il Consiglio e il Consiglio europeo, fossero di natura intergovernativa. Altri ancora sostenevano che il suddetto rafforzamento fosse particolarmente evidente nel settore della politica di bilancio<sup>191</sup>. Va certamente riconosciuto che, attraverso la contrattazione degli obiettivi di bilancio a livello europeo, il Governo italiano ha acquisito la forza necessaria a vincolare il Parlamento ai propri intendimenti relativi ai livelli di entrata e di spesa. Tuttavia, va aggiunto che, nel caso italiano – caratterizzato da alti livelli di indebitamento – gli obiettivi di politica fiscale sono stati, più che altro, imposti allo stesso Governo non solo dalle istituzioni europee, ma anche dalla combinazione fra libera circolazione dei capitali e indipendenza della banca centrale, la quale, riprendendo ancora una volta le parole di Carli, “*esponeva la classe dirigente al giudizio dei mercati finanziari internazionali*”<sup>192</sup>. Va ricordato che, sebbene l'ingresso dell'Italia nella moneta unica avvenne nel 1999, per tutti i firmatari del Trattato il meccanismo di coordinamento ad opera del Consiglio così come la sorveglianza multilaterale nell'ambito della procedura sui disavanzi eccessivi fossero entrate in vigore già il 1° gennaio 1994. Di conseguenza, già nella XII legislatura gli esecutivi italiani dovettero adeguarsi alle raccomandazioni elaborate dal Consiglio. In altre parole, come si è avuto modo di vedere, intraprendendo la via della moneta unica, qualsiasi obiettivo di politica economica venne subordinato alla preventiva riduzione del debito pubblico. La perdita sostanziale di autonomia decisionale può difficilmente considerarsi un rafforzamento del potere esecutivo. Un rafforzamento dell'istituzione Governo può forse essersi inverata in corrispondenza della formazione dei “governi tecnici” di Ciampi, Dini e, in parte, Amato, ma esclusivamente per motivi esterni all'esecutivo stesso: da una parte, l'aperto sostegno del Presidente della Repubblica e, dall'altra, il ridursi della conflittualità politica in forza dell'emergenza di natura economica. Una volta gestita questa, il Governo tornava ad essere luogo di compromesso fra le diverse anime della maggioranza parlamentare.

---

<sup>190</sup> Elia L., *Governo (forme di)*, cit., pp. 660-661.

<sup>191</sup> Si veda, ad esempio, Lupo N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, cit., pp. 557-562.

<sup>192</sup> Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 395.

Come si è visto, infatti, l'instabilità ministeriale sopravvisse alle riforme elettorali del 1993. Di questa venne accusato il mantenimento di una quota proporzionale, che consentiva la sopravvivenza parlamentare delle formazioni minori. Tant'è che si susseguirono diversi tentativi referendari tesi ad estendere il metodo del collegio uninominale all'inglese all'elezione di tutti i seggi delle Camere, alcuni dichiarati tuttavia inammissibili per inapplicabilità della normativa di risulta<sup>193</sup>, altri destinati al fallimento per mancato raggiungimento del quorum<sup>194</sup>. In realtà, il vero responsabile della frammentazione politica fu la possibilità di coalizzarsi nei collegi uninominali. La necessità di raggiungere la maggioranza relativa dei voti nel collegio per ottenere il seggio spinse, infatti, le forze politiche maggiori a ricercare accordi organici o patti di desistenza con quante più formazioni minori possibili, le quali, in maniera quasi paradossale, ottennero un potere di ricatto persino maggiore rispetto a quello vantato durante la vigenza del sistema elettorale proporzionale puro. Fino al 1993, infatti, le coalizioni si formavano dopo il voto per cui le forze politiche contrattavano il proprio ingresso nella maggioranza in base al proprio peso elettorale effettivo. Invece, dopo la riforma maggioritaria ogni formazione doveva essere inclusa nell'alleanza preelettorale basandosi su un suo consenso presunto<sup>195</sup>. Anzi, la combinazione fra collegio uninominale e coalizioni costituiva un incentivo a formare liste sempre nuove, nell'ottica di attrarre quanto più elettorato possibile<sup>196</sup>. Ecco spiegata l'estrema eterogeneità di entrambi gli schieramenti e l'instabilità ministeriale: una volta ottenuta la maggioranza dei seggi parlamentari, il cartello elettorale si scioglieva e le formazioni che ne facevano parte tornavano a dividersi secondo le vecchie fratture ideologiche. Oltretutto, non si poteva neppure conferire alle riforme elettorali del 1993 il merito di aver incoraggiato il formarsi del bipolarismo: una volta venuta meno la *conventio ad excludendum* l'incardinarsi del

---

<sup>193</sup> L'eventuale successo del quesito avrebbe, infatti, comportato l'impossibilità di assegnare il 25 per cento dei prima attribuiti mediante il metodo proporzionale. Si vedano Corte cost., sent. 11 gennaio 1995, n. 5, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 58-82, con note di Azzariti G., *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, pp. 88-103; e Floridia G.G., *Partita a tre. La disciplina elettorale tra Corte, referendum e legislatore*, pp. 103-119; e Corte cost., sent. 30 gennaio 1997, n. 26, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, pp. 184-202, con nota di Gemma G., *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, pp. 203-217.

<sup>194</sup> Nel 1998 fu depositato un nuovo quesito più articolato mirante alla sostituzione del sistema proporzionale per l'attribuzione di un quarto dei seggi con il sistema residuale dell'assegnazione dei seggi ai candidati non eletti nei collegi uninominali che avessero ottenuto le più alte cifre individuali, previsto nel caso in cui una lista di partito avesse esaurito i propri candidati nella quota proporzionale. Il quesito venne dichiarato ammissibile (Corte cost., sent. 28 gennaio 1999, n. 13, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp. 86-104, con note di Brunelli G., *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, pp. 104-111; e Calvano R., *La Corte e la valutazione del tasso di «novità» nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999*, pp. 111-116). Dato il mancato raggiungimento del quorum, il medesimo quesito venne ripresentato l'anno successivo e dichiarato sempre ammissibile (Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 33, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp. 250-266). Su queste ultime consultazioni si veda Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, cit., pp. 211-225.

<sup>195</sup> Come spiegato da Sartori G., *Il sistema elettorale resta cattivo*, in Pasquino G. (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 110-114.

<sup>196</sup> Lo ha osservato Iannello C., *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in De Fiore C. (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, cit., pp. 246-247.

sistema su due poli contrapposti sarebbe stato fisiologicamente raggiunto, anche senza l'introduzione del collegio uninominale<sup>197</sup>.

In sintesi, gli anni Novanta confermarono l'intrinseca debolezza degli esecutivi italiani, stretti, da una parte, dall'accresciuta eterogeneità delle maggioranze parlamentari e, dall'altra, dagli onerosi impegni assunti a livello europeo, dei quali si faceva garante un Presidente della Repubblica sempre più attivo. Di tale intrinseca debolezza si potrebbero fornire alcune manifestazioni. La prima è la ricerca di un *surplus* di legittimità attraverso il tentativo di costruire un rapporto diretto con il corpo elettorale, complice una concezione del principio maggioritario introdotto a livello elettorale non corrispondente alla realtà e pernicioso per la stessa stabilità ministeriale. Si è visto che nel 1994 il Presidente del Consiglio Berlusconi rivendicò l'esistenza di un diretto mandato popolare, chiedendo lo scioglimento delle Camere una volta venuto meno il rapporto di fiducia che legava il suo Governo al Parlamento. Similmente, la circostanza per cui D'Alema era divenuto Capo del Governo succedendo a Prodi – indicato dalla coalizione di centro-sinistra come candidato alla Presidenza del Consiglio – grazie al sostegno di una diversa maggioranza parlamentare lo portò a cercare un "surrogato" di legittimazione diretta da parte del corpo elettorale nelle elezioni regionali del 2000. Perse tali consultazioni, all'ex Segretario del Pds non restava che dimettersi. Un secondo segno di debolezza, questa volta proprio del Capo del Governo, fu l'ideazione dello strumento della sfiducia individuale come mezzo per aggirare l'inesistenza di un potere di revoca dei ministri<sup>198</sup>, che avrebbe frustrato l'esigenza del Presidente del Consiglio di richiamare all'unità l'attività dei ministri. Si trattava, tuttavia, di un mezzo velleitario: dato che i ministri continuavano ad essere rappresentanti delle forze della coalizione governativa, la sostituzione sarebbe potuto avvenire solo col consenso del partito rappresentato nel ministero. Se tale consenso fosse sussistito sarebbero giunte le dimissioni – più o meno volontarie – del ministro senza ricorrere ad un voto parlamentare. Non è un caso che la mozione di sfiducia sia stata utilizzata una sola volta e che essa abbia coinvolto un ministro del Governo Dini, formato esclusivamente da personalità estranee al mondo politico e, dunque, non rappresentative di alcuno dei partiti della maggioranza parlamentare.

---

<sup>197</sup> Si veda sempre Sartori G., *Il sistema elettorale resta cattivo*, cit., pp. 107-108.

<sup>198</sup> La sfiducia individuale venne presentata per la prima volta nei confronti del ministro della giustizia Mancuso del Governo Dini. Sulla vicenda e la successiva pronuncia costituzionale che la dichiarò legittima a seguito del sollevamento, da parte dello stesso Mancuso, di un conflitto di attribuzioni si rimanda a Aa. Vv., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 4645-4750; e Donati F., *Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni Costituzionali*, 1997, pp. 357-368. La decisione della Corte (sent. 18 gennaio 1996, n. 7) è pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, pp. 41-67, con note di Bartole S., *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, pp. 67-74; e Niccolai S., *Il conflitto di attribuzioni e la politica*, pp. 74-81.

Un terzo indiscutibile segno di debolezza governativa fu il sempiterno abuso del decreto-legge, fenomeno che, negli anni Novanta, esplose, tanto da far dire che i decreti fossero divenuti “*la fonte principale, quasi esclusiva di produzione del diritto*” e che il Governo non fosse più un co-legislatore, come lo aveva definito Predieri negli anni Settanta, ma “*un legislatore, anzi – in via principale – il legislatore*”<sup>199</sup>. Complice l'emergenza economica, infatti, nelle due legislature comprese fra il 1992 e il 1996 si giunse all'emanazione di quasi un decreto al giorno, di cui quasi il 70 per cento veniva reiterato, mentre solo il 20 per cento circa convertito<sup>200</sup>. Una patologia dell'ordinamento così marcata da obbligare la Corte costituzionale a intervenire, per lo meno sul carattere ormai sistematico della reiterazione, quale mezzo per ledere il principio di certezza del diritto e coartare il Parlamento alla conversione<sup>201</sup>. Nel 1996, infatti, tale prassi venne finalmente dichiarata illegittima con una pronuncia rivoluzionaria che recepiva, nella sostanza, le obiezioni elaborate fino a quel momento dalla dottrina<sup>202</sup>. La decisione pose in estrema difficoltà l'allora Governo Prodi, tanto che il giorno precedente la pronuncia si preoccupò di reiterare un'ultima volta ben diciotto decreti-legge ancora vigenti<sup>203</sup>. Sbarrata la strada della reiterazione ben presto gli esecutivi avrebbero fatto maggiore ricorso allo stratagemma escogitato per la prima volta dall'esecutivo di Goria: la presentazione, durante il procedimento di conversione del decreto-legge, di un maxiemendamento che ne sostituisse il testo nella sua interezza sul quale apporre la questione di fiducia. In questo modo veniva garantita la non emendabilità del decreto in sede di conversione, la sua approvazione nei termini previsti dall'articolo 77 della Costituzione e, soprattutto, l'unità della maggioranza parlamentare. L'utilità di tale strumento – funzionale al Governo per imporre al Parlamento il proprio indirizzo politico – risultava particolarmente evidente anche per superare le divisioni nella maggioranza in merito alla

<sup>199</sup> Così Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, cit., p. 276 e p. 278.

<sup>200</sup> Questi dati sono sempre ripresi da Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, cit., p. 279. Nella XI e XII legislatura i decreti-legge emanati avrebbero rispettivamente rappresentato il 157,5 per cento e il 243,3 per cento del totale delle leggi approvate.

<sup>201</sup> Si rimanda, fra gli altri, a Paladin L., *Atti legislativi del Governo e rapporti tra i poteri*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, pp. 7-29; Pizzorusso A., *Ripensando i controlli sui decreti-legge alla luce dell'esperienza recente*, in *Politica del Diritto*, 1995, pp. 367-382; Cicconetti S.M., *La reiterazione dei decreti legge*, ivi, pp. 383-392; Pace A. *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, ivi, pp. 393-419; e Sorrentino F., *Il decreto-legge non convertito*, ivi, pp. 421-439.

<sup>202</sup> Corte cost., sent. 24 ottobre 1996, n. 360, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 3147-3155, con note di Sorrentino F., *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, pp. 3155-3161; e Cicconetti S.M., *La sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuono che piove*, pp. 3162-3167. Si veda anche Romboli R., *La reiterazione dei decreti-legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti-legge in corso (tranne uno)*, in *Il Foro italiano*, 1996, Parte I, pp. 3269-3276.

<sup>203</sup> Si veda sempre Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, cit., p. 503. Sui primi effetti che la decisione ebbe sui rapporti fra Governo e Parlamento si rimanda, invece, a Simoncini A., *L'impatto della sentenza n. 360/1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti Parlamento/Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1997, pp. 526-540.

politica fiscale, tanto da essere frequentemente utilizzato per l'approvazione della legge finanziaria<sup>204</sup>.

### 3.2. Le riforme istituzionali come reazione al mutato contesto europeo

L'effettivo rafforzamento del Presidente della Repubblica, derivante dal processo di integrazione europea, unito ad un principio maggioritario solamente "spurio" perché limitato ai sistemi elettorali, segnalavano l'esigenza di una riforma costituzionale che conferisse centralità al potere esecutivo. L'obiettivo era evidente: conferire al Governo la forza necessaria a garantire la transizione verso uno Stato minimo, nel quale la spesa pubblica fosse ridotta e ai meccanismi del mercato fosse affidata la regolazione della quasi totalità dei rapporti sociali. A questa si aggiungeva, ora, la necessità di delimitare con maggiore chiarezza il ruolo del Capo dello Stato, in modo da far sì che fosse il Capo del Governo a prenderne il posto come interlocutore stabile delle istituzioni europee. Tuttavia, restavano in piedi le condizioni che avevano portato, a metà degli anni Ottanta, al fallimento della Commissione Bozzi. In presenza di un sistema partitico già formato ogni revisione avrebbe portato al rafforzamento della posizione del proponente ed era destinata a cadere sotto i veti delle forze politiche avversarie. Ecco spiegato il fallimento della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali – presieduta da De Mita e, poi, da Nilde Iotti – nata nell'undicesima legislatura al fine di contrapporre al movimento referendario un progetto organico di riforma costituzionale ed elettorale<sup>205</sup>. Allo stesso epilogo sarebbe poi giunta una nuova Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dal Segretario del Pds D'Alema, la quale, effettivamente, presentò un progetto di legge costituzionale<sup>206</sup>, del quale si sarebbe salvata solo la revisione del riparto delle competenze legislative

<sup>204</sup> Come evidenziato da Griglio E., *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 807-828, spec. pp. 810-811 dove l'autrice segnala che "dal 17 maggio 1996 al 31 maggio 2001, infatti, undici delle ventotto questioni di fiducia complessivamente presentate dai governi in carica sono poste su maxi-emendamenti di regola incidenti o su decreti legge in fase di conversione ovvero su provvedimenti caratterizzanti la manovra finanziaria" e che, anche nella legislatura successiva, "delle trenta questioni di fiducia presentate dal Governo, ben sedici, infatti, riguardano maxi-emendamenti".

<sup>205</sup> Sulla quale si veda Ceccanti S., *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, pp. 317-333.

<sup>206</sup> A.C., p.d.l.cost. n. 3931-A "Revisione della parte seconda della Costituzione", presentato il 4 novembre 1997. In estrema sintesi, a fronte dell'elezione diretta e a suffragio universale (artt. 67 e 70), la discrezionalità del Presidente della Repubblica nella fase di risoluzione delle crisi di governo sarebbe stata limitata dovendo egli nominare il Presidente del Consiglio "tenendo conto dei risultati delle elezioni" e nominare e revocare i ministri su proposta di quest'ultimo (art. 69). Non avrebbe potuto sciogliere le Camere se non in caso di dimissioni del Governo a seguito di approvazione di una mozione di sfiducia (art. 76). Il Governo nominato, infatti, avrebbe solo dovuto esporre il proprio programma alle Camere, secondo il meccanismo della fiducia presunta (art. 76). Infine, sarebbe stato introdotto il bicameralismo differenziato, dovendo entrambe le Camere approvare solo leggi in materie specifiche (art. 98), mentre al Senato sarebbero spettate prevalentemente funzioni di nomina di membri di altri organi costituzionali (art. 96). Un commento al progetto di riforma si trova in Carlassare L., *Presidente della Repubblica e Governo nel progetto della Bicamerale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, pp. 4207-4213, la quale rileva che l'ambiguità di alcune delle più importanti disposizioni del progetto avrebbero, in realtà, potuto ampliare il ruolo del Capo dello Stato.

fra lo Stato e le Regioni, divenuto legge costituzionale nel 2001<sup>207</sup>. La possibilità di una revisione della II Parte della Costituzione sembrò concretizzarsi all'indomani delle elezioni politiche del 2001, che conferirono al centro-destra – nel quale era tornata la Lega – la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le Camere<sup>208</sup>. Tant'è che Berlusconi, divenuto Presidente del Consiglio al termine di celeri consultazioni del Presidente della Repubblica, avrebbe assunto un ruolo quasi “degasperiano”, dando vita al governo più longevo della storia repubblicana, cui sarebbe seguito il suo terzo esecutivo<sup>209</sup>, nato all'indomani delle elezioni regionali del 2005, al fine di portare a termine un rimpasto della maggioranza<sup>210</sup>.

Si apriva, dunque, l'ipotesi di un soggetto politico avente il consenso elettorale necessario ad imporre in via unilaterale il proprio progetto di riforma. Tale progetto, tuttavia, sarebbe stato elaborato dalle Camere solo nella fase finale della legislatura. L'approvazione definitiva giunse, infatti, soltanto nel novembre del 2005<sup>211</sup> e l'intero procedimento di approvazione fu caratterizzato dalla drastica contrarietà del centro-sinistra per cui, essendo stato approvato esclusivamente a maggioranza assoluta, ad esso sarebbe seguito un referendum confermativo. Al netto dei giudizi sul valore complessivo della revisione in esame<sup>212</sup>, ciò che va evidenziato è proprio il tentativo di restringere la discrezionalità del Presidente della Repubblica nel procedimento di risoluzione delle crisi di governo, sia elencando tassativamente le ipotesi in cui procedere allo scioglimento anticipato delle Camere<sup>213</sup> sia individuando espressamente i soggetti cui affidare

---

<sup>207</sup> Si tratta della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata in G.U. 24 ottobre 2001, n. 248. La riforma introdusse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in alcune materie di essenziale interesse nazionale, accompagnata da materie di competenza legislativa concorrente fra lo Stato e le Regioni e una clausola di competenza legislativa residuale delle Regioni in tutte le materie non menzionate dal nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione. Sulla riforma si rimanda, fra gli altri, alle relazioni illustrate al Convegno organizzato dall'Associazione italiana dei Costituzionalisti presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bologna il 14 gennaio 2002 e raccolte in Mancini S. (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè editore, Milano, 2002.

<sup>208</sup> Sulle alleanze elettorali e i risultati della consultazione si rimanda a Natale P., *I Governi della sinistra*, in Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto*, cit., pp. 403-414; e, soprattutto, D'Alimonte R., Bartolini S. (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002. Alla Camera Fi risultò il partito di gran lunga più votato, con il 29,4 per cento, mentre le altre formazioni di centro-destra persero terreno rispetto al 1996, specialmente la Lega che si attestò al 3,9 per cento dei voti. Nello schieramento opposto, invece, il Pds risultò gravemente sconfitto, conquistando solo il 16,6 per cento dei voti e venendo insidiato dalla Margherita, la formazione nata dall'unione del Ppi e delle altre liste moderate nate nel corso della XIII legislatura, che ottenne il 14,5 per cento dei voti.

<sup>209</sup> Gli esecutivi della quattordicesima legislatura sono oggetto di studio di Gigliotti A., *Le elezioni politiche del 2001 e il II Governo Berlusconi*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, cit., Vol. II, pp. 892-903; e Di Andrea C., *Il Governo Berlusconi III*, ivi, pp. 904-921.

<sup>210</sup> Così Fusaro C., *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 631-636.

<sup>211</sup> Si tratta del Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269.

<sup>212</sup> Per i quali si vedano gli atti del Seminario di studio “*Disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*”, organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Roma presso l'Università Luiss Guido Carli il 16 maggio 2005, e pubblicati in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2005.

<sup>213</sup> Il Presidente della Repubblica sarebbe stato tenuto a decretare lo scioglimento della Camera dei deputati ogni qual volta questa avesse approvato una mozione di sfiducia, oltre che in qualsiasi ipotesi di dimissioni del Primo

l'incarico<sup>214</sup>. Il progetto era poi caratterizzato da un'esaltazione del ruolo del Capo del Governo, non a caso tornato a chiamarsi Primo ministro. Solo il Capo del Governo, infatti, sarebbe stato legato dal rapporto fiduciario con il Parlamento e avrebbe nominato e revocato i propri ministri<sup>215</sup>. Infine, sarebbe stato abbandonato il bicameralismo perfetto con il rapporto fiduciario confinato alla Camera dei deputati e la nascita di un Senato federale, chiamato ad esercitare la funzione legislativa solo in determinate materie<sup>216</sup>. Ulteriore snellimento del procedimento legislativo e di rafforzamento del potere esecutivo riguardava i disegni di legge che il Governo avesse considerato essenziali per il proprio indirizzo politico, i quali avrebbero potuto essere approvati in tempi contingentati dietro dichiarazione di urgenza<sup>217</sup>. Soprattutto, il rafforzamento del Capo del Governo avrebbe dovuto passare da una riforma elettorale di chiaro impianto maggioritario<sup>218</sup>, che venne anch'essa approvata con i voti dei soli parlamentari della maggioranza parlamentare oltreché con alcune forzature procedurali<sup>219</sup>.

Il nuovo sistema elettorale consisteva, in sintesi, in una formula proporzionale con premio di maggioranza<sup>220</sup>. Dunque, i partiti, anche riuniti in coalizioni, avrebbero presentato in ogni circoscrizione liste di candidati sulle quali non sarebbe stato possibile apporre alcuna preferenza<sup>221</sup>. Alla Camera, la lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti validi a livello nazionale avrebbe ricevuto 340 seggi. I restanti sarebbero stati assegnati

---

ministro e, soprattutto, dietro esplicita richiesta di questi, che se ne sarebbe assunto l'esclusiva responsabilità (Art. 27, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269)

<sup>214</sup> Il Capo dello Stato, infatti, avrebbe dovuto nominare l'incaricato sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, dato che il rapporto fiduciario sarebbe stato confinato a questa. In caso di sfiducia costruttiva, poi, il Presidente della Repubblica sarebbe stato tenuto a nominare Primo ministro la personalità indicata dalla maggioranza parlamentare nella mozione di sfiducia da questa approvata (artt. 30 e 32, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269).

<sup>215</sup> Artt. 32 e 33, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269. Secondo Bin R., *La forma di governo dello «Stato di pubblicità»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 96-97, questa disposizione non avrebbe certo rafforzato il Capo del Governo dato che la revoca del ministro sarebbe potuta avvenire solo dietro accordo con la forza politica della maggioranza di cui il ministro apparteneva.

<sup>216</sup> Art. 14, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269.

<sup>217</sup> Art. 16, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269.

<sup>218</sup> Come osservato da Ceccanti S., *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 106-109.

<sup>219</sup> Delle quali si occupano Balduzzi R., Cosulich M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, pp. 5184-5189.

<sup>220</sup> Prime impressioni sulla riforma si trovano in Tarli Barbieri G., *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, pp. 29-52; oltreché in Balduzzi R., Cosulich M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., pp. 5179-5206.

<sup>221</sup> Art. 1, sesto comma, l. 21 dicembre 2005, n. 270, pubblicata in G.U. 30 dicembre 2005, n. 303, S.O. n. 213/L.

alle altre liste secondo il metodo del quoziente intero e dei più alti resti<sup>222</sup>. In sintesi, pur abbandonando il collegio uninominale, la riforma elettorale rendeva la logica maggioritaria strutturale per la Camera dei deputati. Il premio di 340 seggi avrebbe sempre e comunque trasformato una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi, assicurando a livello nazionale ciò che prima era limitato al singolo collegio uninominale. Veniva confermata anche la logica dei cartelli elettorali, incoraggiata da soglie di sbarramento differenziate per partiti e coalizioni<sup>223</sup>. Pertanto, forze politiche fra loro diversissime si sarebbe coalizzate esclusivamente al fine di ottenere il premio. La disciplina elettorale del Senato si limitava a adattare quella prevista per la Camera all'articolo 57 della Costituzione, secondo cui il Senato è eletto su base regionale. In sostanza, dunque, un premio di maggioranza pari al 55 per cento dei seggi sarebbe stato attribuito in ciascuna circoscrizione regionale alla lista o coalizione di maggioranza relativa<sup>224</sup>, con soglie di sbarramento differenziate calcolate sempre a livello regionale<sup>225</sup>. Il meccanismo premiale previsto per il Senato sembrò fin da subito irrazionale perché contrario allo stesso scopo perseguito dalla riforma<sup>226</sup>. La somma di diversi premi di maggioranza avrebbe potuto far sì che un partito o una coalizione ottenessero la maggioranza dei seggi pur non conquistando, a livello nazionale, la maggioranza dei voti. In altre parole, la riforma avrebbe potuto portare alla formazione di maggioranze opposte nei due rami del Parlamento, tanto da far parlare di premio di ingovernabilità<sup>227</sup> o di passo indietro rispetto al corretto funzionamento di una democrazia maggioritaria<sup>228</sup>. Tale contraddizione si spiegava col fatto che, una volta approvata dal corpo elettorale la revisione della II Parte della Costituzione, il Senato non avrebbe più dovuto accordare la fiducia al Governo. Tuttavia, ciò non avvenne: nelle consultazioni del 25 e 26 giugno 2006 il corpo elettorale respinse il progetto<sup>229</sup>. Sopravviveva,

<sup>222</sup> Art. 1, dodicesimo comma, l. 21 dicembre 2005, n. 270, pubblicata in G.U. 30 dicembre 2005, n. 303, S.O. n. 213/L.

<sup>223</sup> Art. 1, dodicesimo comma, l. 21 dicembre 2005, n. 270, pubblicata in G.U. 30 dicembre 2005, n. 303, S.O. n. 213/L. Le soglie erano pari al 4 per cento dei voti validi a livello nazionale per le liste e al 10 per cento per le coalizioni. Oltretutto, all'interno di tali coalizioni avrebbero avuto accesso al riparto solo le liste di partito che avessero conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi su base nazionale. Tra tutte le liste al di sotto della soglia del 2 per cento, avrebbe comunque avuto accesso al riparto la lista miglior perdente, ossia quella più votata al di sotto di tale soglia.

<sup>224</sup> Art. 4, ottavo comma, l. 21 dicembre 2005, n. 270, pubblicata in G.U. 30 dicembre 2005, n. 303, S.O. n. 213/L.

<sup>225</sup> Art. 4, settimo comma, l. 21 dicembre 2005, n. 270, pubblicata in G.U. 30 dicembre 2005, n. 303, S.O. n. 213/L. Le soglie erano pari all'8 per cento dei voti validi a livello regionale per le liste e al 20 per cento per le coalizioni. All'interno delle coalizioni che avessero raggiunto la soglia del 20 per cento avrebbero avuto accesso al riparto dei seggi solo le liste che avessero conseguito almeno il 3 per cento dei voti validi, senza alcun meccanismo di ripescaggio.

<sup>226</sup> E pertanto illegittimo, secondo Tarli Barbieri G., *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., pp. 40-42.

<sup>227</sup> Così Balduzzi R., Cosulich M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., pp. 5198-5199.

<sup>228</sup> In questo senso Tarli Barbieri G., *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, cit., p. 34.

<sup>229</sup> Con un'affluenza pari al 52,46 per cento degli aventi diritto al voto, i contrari alla revisione si attestarono al 61,29 per cento. Riflessioni a margine del referendum confermativo si trovano in Azzariti G., *Dopo il referendum*

dunque, l'impianto istituzionale elaborato nel 1947, modificato esclusivamente a livello di legislazione elettorale, con l'annesso rischio di maggioranze parlamentari differenziate.

---

*del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Diritto Pubblico*, 2006, pp. 585-606; Pinelli C., *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, *ivi*, pp. 607-612; e Rescigno G.U., *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, *ivi*, pp. 613-620.

## Capitolo V

### Una banca centrale sovrana

#### 1. La crisi del debito sovrano

##### 1.1. Un'area valutaria non ottimale

L'Unione economica e monetaria è entrata in crisi a partire dal 2008 in forza della recessione globale causata dalla crisi dei mutui *subprime* negli Stati Uniti<sup>1</sup>. La bolla immobiliare americana ha provocato una notevole compressione del mercato interbancario globale: in un clima di generale sfiducia i più importanti istituti di credito a livello mondiale non erano più disposti a prestarsi denaro vicendevolmente, facendo emergere il cronico squilibrio commerciale dell'Unione. Si è visto che, prima dell'ingresso nella moneta unica, i Paesi europei in *deficit* commerciale potevano reagire in tre diversi modi: adottando politiche di austerità che contenessero i consumi interni, attraendo capitali che finanziassero tali squilibri o svalutando la moneta nazionale. Essendo venuto meno quest'ultimo strumento, ai Paesi aderenti alla moneta unica in *deficit* non restava che l'austerità fiscale o la contrazione di debito estero. Il caso italiano è paradigmatico di questa realtà. All'indomani dell'avvio della terza fase la posizione commerciale e patrimoniale del Paese iniziò nuovamente a peggiorare. La perniciosa strategia degli anni Ottanta di indebitarsi per finanziare il *deficit* commerciale venne nuovamente adottata. Questa volta, tuttavia, con ordini di grandezza totalmente differenti<sup>2</sup>, stante la vigenza di un regime di cambi fissi irrevocabili<sup>3</sup>. Il *deficit* commerciale italiano sarebbe divenuto costante e con esso il

---

<sup>1</sup> Brevemente, nei primi anni del nuovo secolo le banche di credito americane, sfruttando la liberalizzazione del settore creditizio promossa negli anni Novanta – nonché la politica monetaria espansiva assunta dalla *Federal Reserve* all'indomani degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 per consentire una veloce ripresa del Paese – si erano prodigate nella concessione di mutui privi di adeguate garanzie, trasformando, oltretutto, tali mutui in strumenti finanziari e vendendoli ai risparmiatori. A partire dal 2007 il mercato immobiliare americano iniziò a contrarsi facendo sì che i più importanti istituti di credito americani si trovassero in crisi di liquidità. Da qui la drastica riduzione del credito degli anni successivi. Sulla bolla dei mutui *subprime* e la successiva recessione americana si rimanda a Stiglitz J.E., *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, Einaudi, 2014; nonché a Krugman P., *Fuori da questa crisi*, Milano, Garzanti, 2013.

<sup>2</sup> Prendendo a riferimento la quattordicesima legislatura, nella quale l'euro iniziò a circolare, la bilancia commerciale passò da un *surplus* di 3.049 milioni di euro del 2001 – pari allo 0,23 per cento del reddito nazionale – ad un *deficit* di 21.458 milioni del 2006 – pari all'1,38 per cento del reddito nazionale. Nel medesimo periodo di tempo la posizione patrimoniale netta passò da un *deficit* di 64.082 milioni – pari al 4,91 per cento del reddito nazionale – ad uno di 311.083 milioni – pari al 20,04 per cento del reddito nazionale. I dati sono estrapolati dalla sezione *Rapporti con l'estero* di [infosta.bancaditalia.it](http://infosta.bancaditalia.it).

<sup>3</sup> Ai tempi del Sme, infatti, l'Italia richiese periodiche revisioni della parità con l'Ecu che le consentirono di riequilibrare il *deficit* commerciale dei primi anni Ottanta. Non a caso, quando non vennero più richieste revisioni della parità il *deficit* commerciale crebbe in maniera esponenziale e la posizione patrimoniale netta verso l'estero divenne negativa. Solo la svalutazione del biennio 1992-1994 consentì di riequilibrare la bilancia commerciale e

debito estero. In questa fase emerse, oltretutto, una novità rispetto al passato. La quota di debito pubblico detenuta da soggetti non residenti crebbe in maniera consistente: i capitali stranieri non finanziavano più solo in prevalenza il settore privato, come era avvenuto in passato, ma lo stesso Stato italiano<sup>4</sup>. Ciò era dovuto al fatto che gli interessi sui titoli del debito italiano rimanevano piuttosto elevati rispetto alla media europea<sup>5</sup>. Proprio in questi anni il differenziale fra i titoli di stato italiani e quelli tedeschi – più tardi conosciuto come *spread* – sarebbe divenuto il nuovo indicatore della fiducia dei mercati finanziari internazionali sulla sostenibilità del debito pubblico italiano.

Di fronte alla perdita di competitività delle esportazioni italiane, simboleggiata dal *deficit* commerciale, l'esecutivo di Berlusconi avrebbe dovuto sia promuovere un'ulteriore riduzione del costo del lavoro – anche attraverso un ampliamento della flessibilità del rapporto di lavoro dipendente – sia proseguire la politica di austerità fiscale al fine comprimere la domanda interna. Per quanto riguarda il mercato del lavoro il III Governo Berlusconi ottenne alcuni risultati. Nel 2003, infatti, venne ampliata a dismisura la casistica dei contratti di lavoro subordinato, così come pienamente liberalizzate le cause giustificative del contratto a tempo determinato<sup>6</sup>. Come il precedente Governo Prodi, tuttavia, il nuovo esecutivo non riuscì a riformare lo Statuto dei Lavoratori al fine di facilitare i licenziamenti. Sul versante dei conti pubblici, invece, l'esecutivo non ottenne alcun risultato. È vero che nel 2002 venne introdotto il meccanismo delle clausole di salvaguardia attraverso il cosiddetto decreto taglia spese<sup>7</sup>. Oltretutto, nel 2004,

---

migliorare la posizione debitoria verso l'estero. Si rimanda, in proposito, a *Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia (1945-1999)*.

<sup>4</sup> In verità, una tendenza all'aumento della quota di debito detenuta da non residenti iniziò ad aumentare all'inizio degli anni Novanta, proprio in concomitanza con la completa liberalizzazione dei capitali. Per rendersene conto, fra il 1990 e il 2001, la quota di debito pubblico detenuta da non residenti passò dal 5,3 al 31,5 per cento del totale. Nella quattordicesima legislatura tale quota si sarebbe ulteriormente accresciuta per attestarsi, nel 2006, al 39,7 per cento del totale. È significativo che, nel medesimo lasso di tempo, la quota di debito detenuta dalla Banca d'Italia – che già aveva iniziato a ridursi dal 1981 – sia passata dal 10,7 al 4,0 per cento. Si veda la sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it).

<sup>5</sup> Tant'è che la spesa per interessi sul debito pregresso italiano, pur continuando a diminuire, rappresentò, in media, fra il 2001 e il 2006, il 5 per cento del reddito nazionale contro la media dei Paesi aderenti all'Unione economica e monetaria pari al 3,2 per cento (sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it)).

<sup>6</sup> L'aumento delle tipologie dei contratti di lavoro subordinato avvenne tramite il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, pubblicato in G.U. 09 ottobre 2003, n. 235, S.O n. 159. Si trattava di un decreto legislativo di attuazione della l. 26 febbraio 2003, n. 30, pubblicata in G.U. 26 febbraio 2003, n. 47, meglio conosciuta come legge Biagi dal nome del giuslavorista assassinato dalle nuove Br che aveva partecipato alla sua stesura. La liberalizzazione delle cause giustificative del contratto a tempo determinato venne, invece, introdotta con il d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 del 2001, pubblicato in G.U. 9 ottobre 2001, n. 235. La flessibilizzazione dei rapporti di lavoro avrebbe prodotto un miglioramento dell'occupazione – passata dal 9,1 per cento del 2001 al 6,9 per cento del 2006, come si evince da *Sessant'anni di Europa* –, probabilmente anche in considerazione del fatto che produsse un'emersione del lavoro che fino ad allora era rimasto sommerso.

<sup>7</sup> Ci si riferisce al d.l. 6 settembre 2002, n. 194, pubblicato in G.U. 6 settembre 2002, n. 209, convertito in l. 31 ottobre 2002, n. 246, pubblicata in G.U. 5 novembre 2002, n. 259. Il decreto andò a riformare la l. 5 agosto 1978, n. 486, al fine di prevedere che ogni legge comportante nuove o maggiori spese avrebbe dovuto indicare la previsione annuale della spesa e una specifica clausola di salvaguardia che si sarebbe attivata nel caso in cui la spesa

ai fini di contenimento della spesa pensionistica e in considerazione dell'intervenuto aumento dell'aspettativa di vita, venne previsto un graduale aumento dell'età pensionabile<sup>8</sup>. Nel complesso, tuttavia, nella quattordicesima legislatura le entrate rimasero stazionarie a differenza delle spese<sup>9</sup>. A pesare sul peggioramento dei conti pubblici fu la congiuntura internazionale di inizio millennio. A seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e dei successivi conflitti in Medio Oriente si verificò un nuovo aumento del prezzo del petrolio. Tali eventi, esattamente come i precedenti degli anni Settanta, non potevano non riflettersi sul Paese. Oltre al già visto peggioramento del *deficit* commerciale si accompagnò un rialzo dell'inflazione e bassa crescita<sup>10</sup>. Una situazione per lo meno mitigata dalla politica monetaria espansiva degli Stati Uniti e dalla contemporanea restrizione adottata, invece, dalla Bce<sup>11</sup> che provocarono una rivalutazione dell'euro sul dollaro<sup>12</sup> e, dunque, un minor costo dell'importazione di materie prime e fonti di energia. In sintesi, il debito pubblico italiano continuò a discendere fino al

---

effettiva avesse superato il limite indicato. Il provvedimento, soprattutto, avrebbe consentito al ministro dell'economia di sospendere, tramite un proprio decreto, l'erogazione delle spese eccedenti. Si rimanda a Scagliarini S., *Il decreto «blocca-spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, pp. 3477-3518; e Pinardi R., *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto taglia spese*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 347-349.

<sup>8</sup> Si tratta della l. 23 agosto 2004, n. 243, pubblicata in G.U. 21 settembre 2004, n. 222, che introdusse il cosiddetto scalone: l'età pensionabile venne innalzata di tre anni – da 57 a 60 anni – a partire dal 1° gennaio 2008. Sarebbe stata ulteriormente elevata a 61 anni il 1° gennaio 2010 e a 62 anni il 1° gennaio 2014.

<sup>9</sup> Fra il 2001 e il 2006 le entrate passarono dal 44,1 al 44,2 per cento in rapporto al reddito nazionale, mentre le spese passarono dal 41,3 al 43,4 per cento (sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>10</sup> Nel biennio 2002-2003 il reddito nazionale crebbe dello 0,25 e dello 0,14 per cento (sezione *Conti nazionali* in *dat.istat.it*), mentre il tasso di inflazione si attestò al 2,43 e al 2,46 per cento (*Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*). Sulla crescita del tasso di inflazione influì, in parte, l'introduzione dell'euro quale moneta circolante dal 1° gennaio 2002 che provocò sia difficoltà di fissazione dei prezzi che vere e proprie speculazioni, soprattutto nel settore del commercio al dettaglio. Va detto, tuttavia, che la percezione dell'aumento dei prezzi fu grandemente superiore al reale fenomeno, tanto che il tasso di inflazione del 2002 fu in linea sia con quello europeo che con quello dei due anni precedenti, pari rispettivamente al 2,56 e al 2,68 per cento. In altre parole, anzi, la crescita dei prezzi nel 2002 fu inferiore alla media dei due anni precedenti. Va aggiunto che l'instabilità in Medio Oriente fu deleteria per tutta l'Unione economica e monetaria. Come si evince dalle statistiche rese disponibili dalla Bce su *euro-area-statistics.org*, infatti, nello stesso biennio il reddito nazionale dei Paesi membri dell'euro crebbe dello 0,91 e dello 0,68 per cento, mentre il tasso di inflazione fu pari al 2,26 e al 2,08 per cento.

<sup>11</sup> A questo proposito è bene fare alcune precisazioni. Mentre il ministro del tesoro e, successivamente, la Banca d'Italia fissavano un unico tasso ufficiale di sconto, la Bce fissa un tasso di interesse per le operazioni di rifinanziamento principali (orp) – nelle quali il prestito ha la durata di una settimana – e per le operazioni di rifinanziamento marginali (orm) – nelle quali il prestito dura il lasso di una notte e per questo sono anche dette operazioni *overnight*. La Bce fissa anche un tasso di interesse sulle somme che le banche di credito depositano presso di essa. Deposito anch'esso *overnight*. Il tasso preso più comunemente come riferimento è quello relativo alle orp. Comunque sia, la Bce elevò il tasso di interesse sulle orp fino al 4,25 nel giugno del 2000, quello sulle orm al 5,25 per cento e quello sui depositi *overnight* al 3,25 per cento. (annuncio Bce dell'8 giugno 2000), lasciandolo così elevato sino al 2008. Una panoramica dei tassi fissati dalla Bce sulle operazioni di rifinanziamento e sui depositi si trova nella sezione *Tassi di interesse* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>12</sup> Fra il giugno del 2001 e il giugno del 2003 l'euro si rivalutò del 36,5 per cento sul dollaro (*tassidicambio.bancaditalia.it*).

2004 per poi rimanere sostanzialmente stazionario rispetto al reddito nazionale fino alla fine della legislatura<sup>13</sup>.

Nel primo quinquennio del nuovo secolo – nonostante l'Italia avesse sperimentato i benefici di una moneta forte in termini di minore costo delle importazioni e di bassi tassi di interesse – divenne evidente l'inconciliabilità degli obiettivi che il Paese avrebbe dovuto perseguire. In presenza di un regime di cambi fissi irrevocabili, infatti, non era più possibile garantire contemporaneamente l'equilibrio esterno e la riduzione del debito pubblico. I due risultati erano stati raggiunti a partire dal 1992 proprio sacrificando la parità esterna della lira<sup>14</sup>. Al fine di riportare in equilibrio la bilancia commerciale Paesi come l'Italia avrebbero dovuto rendere più competitive le proprie esportazioni riducendo il costo del lavoro e comprimendo la domanda interna. Tuttavia, a prescindere dal fatto che sarebbe stato politicamente deleterio proseguire nella direzione di un'austerità fiscale che andava avanti dal 1992<sup>15</sup>, continuare a comprimere la domanda interna – in presenza di quella congiuntura economica internazionale – avrebbe potuto provocare una recessione che avrebbe, a sua volta, reso meno sostenibile il già elevatissimo debito pubblico. Con il rischio di affrontare una procedura per disavanzo eccessivo. A dimostrazione di ciò, sia la Francia che la Germania sperimentarono identiche difficoltà tanto da incorrere in valutazioni negative della Commissione sul rispettivo indebitamento annuale nel 2003<sup>16</sup>. In entrambi i casi, tuttavia, il Consiglio decise di interrompere la procedura<sup>17</sup>. In altre parole, nella delicata congiuntura economica di inizio secolo il paradosso su cui era stata fondata la moneta unica non emerse grazie alla sensibilità del Consiglio che non a caso era stato

---

<sup>13</sup> Dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*, se nel 2001 il debito pubblico era pari al 108,9 per cento del reddito nazionale, nel 2004 era arrivato al 104,1 per cento per poi risalire al 106,7 per cento nel 2006. Il debito continuò a discendere nonostante la crescita delle entrate perché nello stesso periodo le spese per interessi passarono dal 6,1 al 4,4 per cento del reddito nazionale, pur restando più elevate della media europea, come si è visto. Di conseguenza, l'Italia rimase in avanzo primario che andò comunque riducendosi in maniera significativa, fino ad attestarsi allo 0,8 per cento del reddito nazionale nel 2006. Si rimanda alla sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>14</sup> Va ricordato che fra il settembre 1992 e il novembre 1996, cioè nell'arco di tempo in cui l'Italia rimase fuori dal Sme, la lira si svalutò del 24,1 per cento sul marco. Oltretutto, a partire dall'aprile del 1994 la lira prese a rivalutarsi sul marco: a quella data la svalutazione era stata pari al 53,6 per cento (*tassidicambio.bancaditalia.it*).

<sup>15</sup> Tanto che, mentre nella legislatura precedente il debito pubblico era aumentato, in termini assoluti, di 188,992 miliardi di euro, nella legislatura dei governi di Berlusconi crebbe di 247,101 miliardi (sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>16</sup> Secondo la sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*, fra il 2001 e il 2002 l'indebitamento della Germania si attestò al 3 e al 3,9 per cento del reddito nazionale. Sarebbe, peraltro, rimasto al di sopra del 3 per cento fino al 2005. Nel 2002, invece, la Francia raggiunse un indebitamento pari al 3,2 per cento del reddito nazionale e anch'essa non sarebbe rientrata nei parametri di Maastricht fino al 2006.

<sup>17</sup> Più precisamente, il Consiglio – dopo aver riconosciuto l'esistenza di un disavanzo eccessivo – non adottò provvedimenti sanzionatori nella riunione del 25 novembre. Il Consiglio ritenne, quindi, che le misure adottate da Francia e Germania fossero state sufficienti ad interrompere la procedura contro il parere della Commissione, la quale chiese l'annullamento della decisione del Consiglio. La Corte di Giustizia ritenne, tuttavia, inammissibile il ricorso per annullamento adducendo che la mancata adozione di atti raccomandati dalla Commissione non potesse essere impugnabile. Si veda Corte giust. Ue, sent. 13 luglio 2003, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, par. 34, pubblicata su *eur-lex.europa.eu*.

scelto quale “giudice” della procedura per disavanzi eccessivi proprio per la sua natura di organo politico e, dunque, per evitare automatismi sanzionatori. Non a caso, prima della crisi del debito sovrano, delle novantasette procedure di infrazione avviate dalla Commissione nessuna di queste terminò con l’applicazione di sanzioni da parte del Consiglio<sup>18</sup>. La situazione di diffusa inadempienza dei parametri di Maastricht spinse anche ad una parziale riforma della procedura, volta a rendere più flessibili sia le scadenze temporali che gli obiettivi di bilancio del Patto di stabilità e crescita<sup>19</sup>.

In considerazione di una lieve ripresa economica a partire dal 2006<sup>20</sup>, il II Governo Prodi poté impegnarsi più a fondo dei precedenti nel consolidamento fiscale. L’esecutivo di centro-sinistra, nonostante si reggesse su una maggioranza parlamentare decisamente eterogenea e quanto mai fragile al Senato<sup>21</sup> – che, tuttavia, non le impedì di eleggere non solo i Presidenti delle Camere, ma anche il proprio candidato alla Presidenza della Repubblica Giorgio Napolitano<sup>22</sup> – invertì il corso precedente, tanto che il debito pubblico riprese a diminuire<sup>23</sup>. Il doppio *deficit* verso l’estero non venne, invece, ridotto. Anzi, la posizione patrimoniale netta dell’Italia continuò a peggiorare<sup>24</sup>. Oltretutto, il II Governo Prodi, in accordo con i tre principali sindacati, revisionò parzialmente il regime di ampia flessibilità dei contratti di lavoro così come il graduale aumento dell’età pensionabile introdotti dal II Governo Berlusconi<sup>25</sup>. Anche in tale frangente,

<sup>18</sup> Così Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. VII, Milano, Giuffrè, 2014, p. 821. Fra i Paesi interessati sarebbe rientrata anche l’Italia a seguito dell’annuncio della Commissione per gli anni 2003 e 2004, nei quali l’indebitamento si attestò, effettivamente al 3,2 e al 3,5 per cento del reddito nazionale, per salire al 4,1 per cento nel 2005, come si evince dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>19</sup> Si tratta del reg. Ue n. 1055/05 del Consiglio del 27 giugno 2005, pubblicato in G.U.U.E. 7 luglio 2005, n. L 174/1 e del reg. Ue n. 1056/05 del Consiglio del 27 giugno 2005, pubblicato in G.U.U.E. 7 luglio 2005, n. L 174/5. In merito, si veda Della Cananea G., *La pseudo-riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 668-671, il quale evidenzia come tali revisioni avrebbero indebolito la funzione di vincolo esterno agli Stati rappresentato dall’Ue.

<sup>20</sup> Nel biennio 2006-2007 il reddito nazionale sarebbe aumentato dell’1,79 e dell’1,49 per cento, contro lo 0,66 per cento di media dei quattro anni precedenti (sezione *Conti nazionali* in *dat.istat.it*). È verosimile che la crescita sia stata incoraggiata anche da un lieve allentamento della politica monetaria restrittiva della Bce. Con un annuncio del 5 giugno 2003, infatti, decise di fissare al 2 per cento il tasso di interesse sulle *orp*, al 3 per cento sulle *orm* e all’1 per cento sui depositi *overnight*. La Bce si allineava così alla *Federal Reserve*, i cui tassi rimanevano comunque più bassi per cui la svalutazione del dollaro continuò: fra il giugno del 2003 e il maggio del 2006 perse, infatti, il 15,4 per cento sull’euro (*tassidicambio.bancaditalia.it*).

<sup>21</sup> A seguito delle elezioni dell’aprile del 2006, infatti, si verificò un cambio di maggioranza che riportò la coalizione di centro-sinistra al governo, nuovamente guidata dall’ex Presidente dell’Iri e nella quale ora erano state incluse sia Rc che l’Udeur. Il centro-sinistra, tuttavia, riuscì a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi solo alla Camera in virtù del premio di maggioranza introdotto nel 2005. Al Senato, invece, il II Governo Prodi avrebbe dovuto reggersi sul voto dei senatori a vita. L’analisi dei risultati e delle alleanze elettorali è oggetto di studio di D’Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007.

<sup>22</sup> Sull’elezione a Presidente della Repubblica per la prima volta di un ex membro del Pci si rimanda a Brizzi R., *Storia dell’elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 671-673; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l’elezione dei Presidenti*, cit., pp. 714-715.

<sup>23</sup> Secondo la sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*, il debito pubblico scese al 103,9 per cento nel 2007.

<sup>24</sup> Nel 2007 il deficit commerciale italiano fu pari all’1,25 per cento del reddito nazionale, mentre la posizione patrimoniale netta fu negativa per un valore pari al 21,10 per cento (sezione *Rapporti con l’estero* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>25</sup> Attraverso la l. 24 dicembre 2007, n. 247, pubblicata in G.U. 29 dicembre 2007, n. 301.

dunque, venne confermato il paradosso italiano: un Paese ad alto debito privo dello strumento della svalutazione non avrebbe potuto perseguire sia una politica di contenimento della domanda interna sia una politica di sostenibilità del debito pubblico. In sintesi, di fronte a questo nuovo trilemma gli esecutivi italiani scelsero di sacrificare l'equilibrio commerciale e finanziario, non potendo più sacrificare la parità esterna della valuta nazionale. A seguito di uno scioglimento anticipato – dovuto alla caduta del II Governo Prodi dopo due anni dal suo insediamento – le elezioni del 2008 decretarono vincitrice la coalizione di centro-destra<sup>26</sup>, proprio in concomitanza con l'arrivo in Europa degli effetti della bolla immobiliare americana. La forte contrazione del reddito nazionale del periodo<sup>27</sup>, portò in dote il deteriorarsi sia dell'indebitamento annuo che del debito consolidato<sup>28</sup> sia una maggiore difficoltà nel finanziamento del *deficit* commerciale, dovuto alla forte contrazione del credito fra le banche europee. Si stava verificando la medesima situazione creatasi a seguito della riunificazione tedesca, alla quale sarebbe stato necessario rispondere attraverso una drastica compressione della domanda interna.

L'Italia non fu certo l'unico Paese a trovarsi in tali difficoltà. I cosiddetti Paesi periferici dell'Unione – Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda – avevano accumulato *deficit* commerciali sempre più consistenti nei confronti della Germania. Il flusso di denaro dalla periferia verso il centro dell'Unione veniva compensato, tuttavia, dagli istituti di credito tedeschi – ma anche francesi e olandesi – che prestavano denaro alle banche di credito dei paesi periferici e ne acquistavano i titoli pubblici<sup>29</sup>. Il congelamento del mercato interbancario innescato dalla crisi dei mutui *subprime* ridusse il flusso di capitali dal centro verso la periferia. Si diffuse così la paura, nei mercati finanziari, che i debiti contratti dagli Stati periferici e dai loro residenti non

---

<sup>26</sup> A differenza che nel 2006, questa volta la coalizione di centro-destra ottenne la maggioranza assoluta in entrambe le Camere, pur essendo rimasta priva dell'Udc, l'unica lista al di fuori delle due principali coalizioni che superò la soglia di sbarramento. Sulla tornata del 2008 e le relative strategie elettorali si rimanda D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>27</sup> Nel 2008 e nel 2009 il reddito nazionale decrebbe dello 0,96 e del 5,28 per cento (sezione *Conti nazionali* in *dat.istat.it*).

<sup>28</sup> Come sempre accade in tempi di recessione, le spese crebbero in relazione al più ampio ricorso agli ammortizzatori sociali. In particolare, fra il 2008 e il 2009 le entrate passarono dal 45,3 al 46,0 per cento reddito nazionale, mentre, le spese passarono dal 42,9 al 46,7 per cento. Di conseguenza, nel 2009, per la prima volta da diciannove anni, non venne raggiunto l'avanzo primario (sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>29</sup> Per fornire un ordine di grandezza appropriato del fenomeno in esame, nel primo quadrimestre del 2008, mentre la Germania vantava un *surplus* commerciale pari al 6,80 per cento del proprio reddito nazionale, Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia ebbero un *deficit* rispettivamente dell'1,72, del 9,86, del 10,33, del 6,87 e del 14,52 per cento in rapporto al rispettivo reddito nazionale. Considerando che la bilancia commerciale dell'Unione economica e monetaria era sostanzialmente in equilibrio – essendo in *deficit* dello 0,64 per cento – è evidente come il *surplus* tedesco fosse – in buona parte – il corrispettivo *deficit* dei Paesi periferici. I dati sono presi da *euro-area-statistics.org*. Sugli squilibri fra i Paesi membri si rimanda, più approfonditamente, a Stiglitz J.E., *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 87-148; e Mody A., *Euro. Una tragedia in nove atti*, Roma, Castelvecchi, 2020, pp. 35-59. Una sintesi efficace delle falle strutturali dell'Unione economica e monetaria si trova in Fantacci L., Papetti A., *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo*, 2013, n. 2, pp. 18-25.

sarebbero stati onorati e ciò provocò un notevole innalzamento del costo del denaro in queste aree dell'Unione. Da qui lo *spread* fra il rendimento dei titoli pubblici tedeschi rispetto a quelli dei Paesi periferici. La progressiva insostenibilità del debito pubblico di questi ultimi fu, perciò, dovuto alle difficoltà di finanziamento e non necessariamente a causa del mancato rispetto dei parametri di Maastricht<sup>30</sup>. Difficoltà derivanti, in primo luogo, dal fatto che tali Stati si indebitavano in una valuta – l'euro – che non controllavano, non potendo obbligare la Bce a fungere da prestatore di ultima istanza<sup>31</sup>. E, in secondo luogo, dal fatto che – a differenza degli Stati Uniti – l'Unione economica e monetaria non costituiva un'area valutaria ottimale<sup>32</sup>. Gli Stati aderenti alla moneta unica, infatti, erano tenuti a fronteggiare la recessione facendo affidamento esclusivamente sulle proprie finanze pubbliche, non esistendo un bilancio europeo di rilievo<sup>33</sup>. Si è visto, anzi, che l'euro nacque proprio sul pilastro della netta separazione fra la politica monetaria – affidata ad un unico istituto di natura federale e del tutto indipendente – e la politica fiscale – rimasta appannaggio degli Stati membri che sarebbero così stati obbligati a finanziarsi alle condizioni di mercato come qualsiasi soggetto privato<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Fin da subito si cercò di addossare le responsabilità della crisi sulla malaccorta gestione del debito pubblico dei Paesi periferici. È una tesi che certamente ha tratto forza dalla vicenda greca, ma non può spiegare i casi della Spagna e dell'Irlanda, due Paesi che vantavano finanze pubbliche sane, tanto da aver avuto un avanzo pubblico in quasi tutti gli anni compresi fra il 2002 e il 2007. Tuttavia, i sistemi creditizi di entrambi gli Stati erano fortemente esposti verso l'estero: il debito del settore privato spagnolo aveva raggiunto nel 2007 il 193,2 per cento del proprio reddito nazionale, mentre quello irlandese il 198,2 per cento (*euro-area-statistics.org*). Il congelamento del mercato interbancario aveva costretto gli esecutivi di Spagna e Irlanda a procedere a costosi salvataggi dei rispettivi istituti di credito più importanti. Per esempio, nel 2010 l'Irlanda si indebitò per un valore pari al 32,1 per cento del reddito nazionale. La conseguente crescita dei debiti pubblici spagnolo e irlandese è stata il frutto, e non la causa, dei rispettivi *deficit* commerciali e finanziari. Infatti, se nel 2007 il debito pubblico di Spagna e Irlanda si attestava, rispettivamente, al 35,8 e al 23,9 per cento del reddito nazionale, nel 2012 era giunto al 90 e al 119,6 per cento del reddito nazionale. I dati sono estrapolati dalla sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>31</sup> In De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 20-24, si fa l'esempio della Spagna e del Regno Unito. Nonostante all'inizio della recessione i due Paesi avessero finanze pubbliche simili, il Regno Unito pagava sui propri titoli di debito un rendimento inferiore alla metà rispetto a quello sopportato dalla Spagna in quanto – avendo una propria banca centrale e indebitandosi nella propria valuta – non poteva incorrere in crisi di liquidità. All'occorrenza, la Banca d'Inghilterra avrebbe potuto acquistare i titoli di debito del Paese dai creditori attraverso l'emissione monetaria.

<sup>32</sup> Secondo la definizione data da Mundell R., *A theory of optimal currency areas*, in *American Economic Review*, 1961, pp. 657-665.

<sup>33</sup> Negli Stati Uniti esiste una mobilità del lavoro neanche lontanamente paragonabile a quella dell'Unione economica e monetaria, nella quale persistono forti barriere linguistiche e culturali. Oltretutto, gran parte dei programmi di assistenza sanitaria, di previdenza sociale e di contrasto alla disoccupazione sono finanziati dal bilancio federale americano. Di conseguenza, se uno Stato appartenente alla federazione americana fosse colpito da una recessione parte dei propri abitanti potrebbe facilmente spostarsi negli altri Stati della federazione alla ricerca di un impiego – alleviando il problema della disoccupazione. E gli ammortizzatori sociali di rango federale contrasterebbero gli effetti più gravi della recessione. Nell'Unione economica e monetaria, invece, gli Stati membri devono affrontare gli effetti di una recessione facendo affidamento solo sulle proprie entrate tributarie, dato che il bilancio europeo è pari a circa l'un per cento del reddito dell'Unione, e senza neppure poter confidare nell'emigrazione dei propri disoccupati al fine di alleviarne almeno parzialmente gli effetti. Si vedano, in proposito, De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 16-20; e Stiglitz J.E., *L'euro*, cit., pp. 100-106.

<sup>34</sup> Si è visto che non sussistevano le condizioni per procedere verso un'unione anche fiscale perché ciò avrebbe comportato la nascita di uno Stato federale, con un Governo e un Parlamento democraticamente legittimati. Fra gli Stati europei mancava quella che viene definita la “variabile profonda” cioè la convinzione di appartenere al

## 1.2. L'irrigidimento dei vincoli di bilancio

L'origine della crisi dei debiti sovrani viene convenzionalmente fatta risalire al 2009, quando il Capo del Governo greco Papandreu annunciò che il precedente esecutivo aveva falsificato il bilancio pubblico per rientrare nei parametri di Maastricht. In considerazione del fatto che il fallimento del Paese avrebbe potuto provocare un deciso innalzamento degli oneri finanziari sostenuti dagli altri Stati membri e che gli istituti di credito francesi e tedeschi erano importanti creditori della Repubblica ellenica, i Paesi aderenti alla moneta unica hanno concesso, tramite accordi bilaterali, un aiuto finanziario alla Grecia perché potesse onorare i propri debiti, vincolando il Paese all'adozione di misure di austerità fiscale concordate dal Fmi in concerto con la Commissione europea e la Bce<sup>35</sup>. Tali accordi non sono stati assunti a livello europeo perché avrebbero violato il divieto di salvataggio degli Stati contenuto all'articolo 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>36</sup>, secondo cui né l'Unione né gli Stati membri possono farsi carico degli impegni finanziari assunti dalle amministrazioni pubbliche di uno Stato aderente alla moneta unica. Il divieto di salvataggio era, del resto, un'applicazione del divieto di sostegno monetario diretto delle finanze pubbliche degli Stati membri da parte della Bce. La crisi greca ha dato modo di individuare le responsabilità della crisi nella malaccorta gestione delle finanze pubbliche dei Paesi periferici anche se, come si è visto, le cause erano riconducibili piuttosto agli squilibri commerciali e finanziari di questi. Tale tesi aveva, tuttavia, il pregio di evitare qualsiasi passo in avanti verso la creazione di un'unione fiscale, con un bilancio europeo di rilievo, e di esentare gli istituti di credito del centro dall'assumersi le proprie responsabilità nell'aver concesso finanziamenti azzardati alla periferia.

Le misure assunte per il contrasto alla crisi dei debiti sovrani hanno riflesso questa convinzione<sup>37</sup>. Sarebbe stato, in primo luogo, opportuno un irrigidimento dei vincoli di bilancio e

---

medesimo substrato culturale, storico e linguistico e di avere un fine comune (De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 185-186).

<sup>35</sup> Su tali accordi bilaterali si rimanda a Viterbo A., Cisotta R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, pp. 976-980. A tali accordi ne sarebbe seguiti di ulteriori con Portogallo, Irlanda e Cipro, sui quali si rimanda a Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, cit., pp. 827-829, spec. le note 52, 53 e 54.

<sup>36</sup> Il testo del Trattato è pubblicato in G.U.U.E. 26 ottobre 2012, n. C 326/100. L'articolo 125 corrisponde all'ex articolo 103 del Trattato della Comunità europea, così come riformulato dal Trattato di Maastricht.

<sup>37</sup> In maniera più approfondita sulle misure adottate fra il 2010 e il 2012 si vedano Donati F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, 2013, pp. 337-361; Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, cit., pp. 822-825 e pp. 830-837; Fantacci L., Papetti A., *Il debito dell'Europa con sé stessa*, cit., pp. 4-12; Gabriele S., *L'Italia e le politiche economiche europee: quando è l'ora di cambiare paradigma*, in Iacoviello A. (a cura di), *Governance europea fra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 285-320; Mostacci E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del Diritto*, 2013, pp. 481-558; Rossi L.S., "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze

della procedura per disavanzi eccessivi. In secondo luogo, al fine di evitare la situazione di panico creatasi nei mercati finanziari dopo la crisi greca sarebbe stata necessaria l'istituzione di un apposito strumento di sostegno ai Paesi membri dell'Unione in caso di ulteriori crisi del debito. Iniziando da quest'ultimo punto, subito dopo la conclusione degli accordi intergovernativi di aiuto finanziario alla Grecia furono istituiti l'*European financial stability mechanism* e l'*European financial stability facility*<sup>38</sup>. Trattandosi, pertanto, di soluzioni temporanee vennero sostituiti da uno strumento permanente, anch'esso frutto di un accordo internazionale fra gli Stati membri dell'Unione, siglato nel marzo del 2012<sup>39</sup>. Venne così istituito l'*European stability mechanism*, una società di diritto privato con sede in Lussemburgo<sup>40</sup>, la cui base giuridica era stata introdotta da una riforma dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>41</sup>.

---

dell'integrazione differenziata nell'Ue, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 293-307; Viterbo A., Cisotta R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'Ue: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, ivi, pp. 323-366.

<sup>38</sup> Il primo era un fondo di investimento di capacità pari a circa 60 miliardi – cui avrebbero potuto accedere tutti gli Stati membri dell'Unione europea – istituito con reg. Ue n. 407/10 del Consiglio dell'11 maggio 2010, pubblicato in G.U.U.E. 12 maggio 2010, n. L 118/1. Il secondo una società di diritto privato di capacità pari a 440 miliardi di euro – istituita per la durata di tre anni a seguito di una decisione del Consiglio europeo del 7 giugno 2010, pubblicata in *consilium.europa.eu* – al cui aiuto finanziario avrebbero potuto attingere esclusivamente i Paesi aderenti alla moneta unica. La base giuridica di tali strumenti era l'articolo 122, secondo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – l'ex art. 100 del Trattato della Comunità europea, così come riformulato dal Trattato di Maastricht – che consentiva al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali che fossero sfuggite al suo controllo. La struttura e il funzionamento dell'*Efsm* e dell'*Efsf* sono illustrati in maniera approfondita da Viterbo A., Cisotta R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., pp. 980-988.

<sup>39</sup> Il Parlamento italiano ratificò il trattato istitutivo dell'*Esm* con l. 23 luglio 2012, n. 116, pubblicata in G.U. 28 luglio 2012, n. 175, S.O. n. 160. In Germania la ratifica è stata interrotta a seguito di un numero esorbitante di ricorsi individuali contro le leggi di ratifica del Trattato istitutivo dell'*Esm* e del *Fiscal Compact*. Una pronuncia cautelare del Tribunale Costituzionale Federale – BVerfG, ord. 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12 e altri – ha, tuttavia, statuito la compatibilità del Trattato istitutivo dell'*Esm* con la Legge Fondamentale a condizione che gli oneri di finanziamento del fondo ulteriori rispetto a quelli già indicati nel Trattato non possano essere automatici, ma subordinati ad una specifica deliberazione del Parlamento tedesco. Sulla decisione si rimanda a Bonini M., *Il BVerfG, giudice costituzionale o "Signore dei trattati"? Fondo "Salva-Stati", democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2012, n. 4; De Petris A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi*, 2012, n. 18; Di Martino A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, ivi; Ridola P., *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, ivi. Due anni più tardi la sentenza definitiva del giudice costituzionale tedesco – BVerfG, sent. 18 marzo 2014, 2 BvR 1390/12 e altri – ha risolto nel merito la questione in termini che non si sono discostati da quanto già stabilito in sede cautelare, consentendo alla Germania di procedere definitivamente alla ratifica.

<sup>40</sup> Sull'*Esm*, oltre ai contributi prima menzionati, si rimanda alle puntuali considerazioni di Salmoni F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi*, 2020, n. 20, pp. 280-313. Sulla riforma dell'*Esm*, ancora oggi in discussione, si vedano Morrone A., Antonelli G., *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi*, 2020, n. 34, pp. IV-XXIII; e Stile M.T., *Il Mes nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, n. 2, pp. 23-49.

<sup>41</sup> La riforma è stata adottata all'unanimità con dec. Ue n. 199/11 del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, pubblicata in G.U.U.E. 6 aprile 2011, n. L 91/1. La decisione ha aggiunto un terzo paragrafo all'art. 136 del Tfe secondo cui "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità". La revisione del Tfe sarebbe stata in seguito ratificata dall'Italia con l. 23 luglio 2012, n. 115, pubblicata in G.U. 28 luglio 2012, n. 175, S.O. n. 160. Prima che la ratifica della decisione fosse completata da tutti i Paesi membri, la questione della compatibilità fra gli aiuti finanziari e il divieto

L'*Es*m avrebbe avuto un capitale pari a circa settecento miliardi di euro fornito dagli Stati firmatari dell'accordo in proporzione alla propria dimensione economica. Gli Stati firmatari in difficoltà avrebbero potuto così chiedere il supporto finanziario dell'*Es*m, potendo riceverlo solo a determinate condizioni: l'aver ratificato il *Fiscal Compact* – su cui si tornerà fra poco – ed essersi sottoposti ad una valutazione preventiva della sostenibilità del proprio debito pubblico ad opera della Commissione europea e della Bce. A decidere se erogare o meno il finanziamento sarebbe stato il Consiglio dei Governatori – composto dai ministri economici dei Paesi firmatari – a maggioranza qualificata pari all'85 per cento del capitale del fondo<sup>42</sup>. In caso di valutazione positiva, il Paese richiedente avrebbe avuto accesso ai finanziamenti dell'*Es*m solo a seguito dell'adozione un programma di aggiustamento macroeconomico, il *memorandum of understanding*, concordato dallo Stato stesso con l'*Es*m. Infine, il sostegno finanziario di tale società avrebbe potuto essere diretto – consistente nell'apertura di una linea di credito nei confronti del Paese richiedente – oppure indiretto – consistente nell'acquisto di titoli emessi dal Paese richiedente sul mercato primario e secondario.

L'irrigidimento dei vincoli di bilancio venne giustificato dall'inefficacia dell'originaria procedura per disavanzi eccessivi che, come si è visto, spingeva il Consiglio a evitare l'applicazione di sanzioni in caso di violazione dei parametri di Maastricht. Da qui l'adozione di una serie di regolamenti e direttive, facenti parte dei cosiddetti *six pack*<sup>43</sup> e *two pack*<sup>44</sup>, e la stipula del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, meglio

---

di salvataggio previsto all'art. 125 T<sup>fue</sup> è finita di fronte alla Corte di giustizia. Quest'ultima ha statuito che la disposizione contenuta all'art. 125 T<sup>fue</sup> non esclude che gli Stati membri possano concedere aiuti finanziari ad altri Stati membri, a condizione che non si sostituiscano ai secondi nell'onore dei debiti di questi. Un prestito, invece, non esclude il dovere dello Stato membro richiedente di rispettare il principio di finanze pubbliche sane, tant'è che gli accordi di aiuto finanziario prevedono espressamente che il prestito sia assistito a precise condizioni consistenti nell'aggiustamento della situazione macroeconomica del Paese destinatario degli aiuti. Si rimanda a Corte giust. Ue, sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, parr. 139-145, pubblicata su *eur-lex.europa.eu*. La decisione è commentata da Calvano R., *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013, pp. 2426-2436.

<sup>42</sup> Ciò si sostanzia in un potere di veto dei tre Paesi economicamente più avanzati, cioè Germania, Francia e Italia, che hanno tutti una quota di capitale superiore al 15 per cento, come evidenziato da Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, cit., p. 823.

<sup>43</sup> Del *six pack* fanno parte cinque regolamenti e una direttiva. Sono il reg. Ue n. 1173/11 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/1; il reg. Ue n. 1174/11 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/8; il reg. Ue n. 1175/11 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/12; il reg. Ue n. 1176/11 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/25; il reg. Ue n. 1177/11 del Consiglio dell'8 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/33; e la dir. Ue n. 85/11 del Consiglio dell'8 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/41.

<sup>44</sup> Del *two pack* fanno parte due regolamenti. Sono il reg. Ue n. 472/13 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, pubblicato in G.U.U.E. 27 maggio 2013, n. L 140/1; e il reg. Ue n. 473/13 del Parlamento europeo e del Consiglio 21 maggio 2013, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 140/11.

conosciuto come *Fiscal Compact*<sup>45</sup>. Il corpus normativo di diritto derivato ha introdotto diverse sostanziali novità che possono essere sintetizzate in un maggiore coinvolgimento della Commissione nell'elaborazione degli indirizzi di politica fiscale che gli Stati sarebbero stati chiamati a perseguire e in una riduzione del grado di discrezionalità del Consiglio nell'irrogare sanzioni ai Paesi membri inadempienti nel corso della procedura per disavanzi eccessivi. Nell'ambito del semestre europeo, infatti, la Commissione avrebbe dovuto stilare un rapporto per ciascun Stato membro contenente un giudizio sulle politiche fiscali da questo intraprese. Il rapporto sarebbe stato sottoposto ad una riunione estiva del Consiglio nella quale sarebbero stati fissati gli obiettivi macroeconomici che ogni Paese membro avrebbe dovuto perseguire, revisionando all'occorrenza il proprio Programma di stabilità e crescita annuale. Va ricordato che già dal 1997 in tale documento ogni Stato membro era tenuto ad indicare il proprio obiettivo di medio termine. Dal 2011 tale obiettivo sarebbe consistito nel pareggio di bilancio strutturale, cioè in un disavanzo massimo pari allo 0,5 per cento del reddito nazionale depurato delle spese *una tantum* e delle misure temporanee. In tal modo la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 1997 è divenuta un atto normativo. Ogni Stato membro, infine, avrebbe dovuto inviare alla Commissione un documento programmatico di bilancio, contenente le previsioni macroeconomiche fondamentali del Paese. Quest'ultima, verificando la corrispondenza con gli obiettivi fissati dal Consiglio, avrebbe emesso un parere entro il 30 novembre, prima che ogni Stato membro potesse approvare il proprio bilancio<sup>46</sup>. Nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, infine, è stata introdotto il principio della *reverse majority*, secondo il quale il Consiglio avrebbe potuto rifiutarsi di comminare le sanzioni proposte dalla Commissione soltanto a maggioranza qualificata<sup>47</sup>.

La misura più importante, tuttavia, è stata la stipula del *Fiscal Compact*, che avrebbe dovuto costituire il contraltare dell'istituzione dell'*Esm*, quale strumento di sostegno ai Paesi membri in difficoltà finanziarie. Nelle intenzioni originarie, le disposizioni in esso contenute avrebbe dovuto essere inserite nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tuttavia, il dissenso del Regno Unito non ha consentito di raggiungere l'unanimità necessaria per procedere. Gli Stati hanno deciso, dunque, di seguire la via di un trattato internazionale come in occasione dell'*Esm*. L'architrate del *Fiscal Compact* è stato l'impegno dei firmatari – tutti i Paesi membri

<sup>45</sup> L'Italia ha ratificato il *Fiscal Compact* con l. 23 luglio 2012, n. 114, pubblicata in G.U. 28 luglio 2012, n. 175, S.O. n. 160.

<sup>46</sup> Oltre ai contributi elencati in precedenza, si veda Rizzoni G., *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2011, n. 4.

<sup>47</sup> A partire dal 1° novembre 2014 tale maggioranza qualificata è pari al 72 per cento dei membri del Consiglio che rappresentino almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione europea. In tal modo nemmeno coalizzando i due Paesi principali dell'Unione – la Francia e la Germania – avrebbero potuto evitare la comminazione di sanzioni da parte del Consiglio, come evidenziato da Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, cit., pp. 831-832.

dell'Unione ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca – a inserire nel proprio ordinamento, preferibilmente in fonti di rango costituzionale, il principio del pareggio di bilancio strutturale, secondo la definizione già data dalle riforme al Patto di stabilità a crescita del 2011<sup>48</sup>. Ci si riferisce, dunque, ad un indebitamento pubblico – depurato delle spese *una tantum* e dei provvedimenti temporanei – contenuto all'interno dello 0,5 per cento del reddito nazionale. Anzi, la misura è salita all'uno per cento per i Paesi firmatari che abbiano un debito pubblico di gran lunga inferiore al sessanta per cento del proprio reddito nazionale. E, oltretutto, il *Fiscal Compact* ha previsto che la Commissione potesse prendere in considerazione solo gli scostamenti definiti eccessivi rispetto a limiti prefissati e che questi ultimi sarebbero comunque consentiti in ipotesi eccezionali e imprevedibili quali “*eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica*”. Altra fondamentale disposizione, perché direttamente riguardante i Paesi come l'Italia, ha obbligato i contraenti a ridurre ogni anno di un ventesimo il proprio debito consolidato al fine di raggiungere il parametro del sessanta per cento del debito in rapporto al reddito nazionale. Infine, il Trattato ha previsto un particolare meccanismo per l'adempimento dell'obbligo per i firmatari di inserire il principio del pareggio di bilancio nel proprio ordinamento. Ciascuna parte contraente, infatti, avrebbe potuto adire la Corte di giustizia nel caso in cui avesse ritenuto che un'altra parte contraente non avesse adempiuto all'obbligo<sup>49</sup>.

La stretta sui vincoli di bilancio sembra funzionale a ristabilire la fiducia che i mercati hanno perso nella capacità di alcuni Paesi membri di onorare i propri debiti, secondo il paradigma dello “Stato debitore”, nel quale le esigenze dei cittadini elettori devono contemperarsi con quelle dei propri creditori<sup>50</sup>. Ne è prova il fatto che, nonostante le numerose evidenze delle cause della crisi, la questione del debito del settore privato dei Paesi membri non è stata nemmeno presa in considerazione<sup>51</sup>. Un'ulteriore prova andrebbe ricercata nel fatto che numerose

---

<sup>48</sup> Sul *Fiscal Compact* si rimanda, in particolare, a Brancasi A., *Il funzionamento dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona e dopo il Fiscal Compact*, in Iacoviello A. (a cura di), *Governance europea fra Lisbona e Fiscal Compact*, cit., pp. 99-120.

<sup>49</sup> Ogni parte contraente potrebbe adire la Corte anche nel caso in cui l'inadempienza di un'altra parte – accertata da una precedente sentenza della Corte – non fosse stata corretta. In tale ipotesi, la Corte avrebbe la possibilità di comminare sanzioni di natura finanziaria nei confronti dello Stato inadempiente. Sul tema si rimanda a Porchia O., *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, pp. 593-611.

<sup>50</sup> Sul tema si vedano le ormai celebri considerazioni contenute in Streeck W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

<sup>51</sup> Si è accennato al fatto che alcuni Paesi periferici finanziarono il proprio *deficit* commerciale non tanto attraverso il debito pubblico quanto attraverso quello privato. Ignorare questa realtà, oltre a consentire di ribadire che la crisi fosse di esclusiva responsabilità dei Paesi periferici, consentiva di salvaguardare la posizione di alcuni Paesi membri, quali i Paesi Bassi o il Lussemburgo, che hanno adottato regimi fiscali di favore rispetto ad altri Paesi membri al fine di attirare capitali esteri. Si tratta, dunque, di Paesi che hanno un settore privato fortemente indebitato. Assumendo il debito del settore privato come uno dei parametri per l'affidabilità di un Paese membro, del resto,

disposizioni già previste nel corpus normativo del *six pack* siano state trasposte nel *Fiscal Compact*, sebbene i Paesi firmatari fossero già vincolati al loro rispetto. Lo strumento del trattato internazionale probabilmente doveva servire a manifestare con la più ampia chiarezza ai grandi investitori internazionali l'intenzione delle parti contraenti di impegnarsi continuativamente nell'adozione di politiche fiscali sane. A questo proposito, il principio del pareggio di bilancio strutturale è diretta espressione di quel filone del pensiero economico liberista mirante a sostituire la rigidità delle disposizioni costituzionali alla flessibilità della discrezionalità politica anche in tema di politica fiscale e non solo nell'ambito della politica monetaria<sup>52</sup>. Si potrebbe, dunque, sostenere che, attraverso l'obbligo di prevedere in fonti di rango costituzionale tale principio sia stato completato quel processo di depoliticizzazione iniziato nel 1992 con la firma del Trattato di Maastricht. Come si vedrà più approfonditamente analizzando il caso italiano, il complicato intreccio fra disposizioni di rango costituzionale di recepimento del principio del pareggio di bilancio strutturale e disposizioni di diritto derivato europeo sembra mirare espressamente a ridurre quanto più possibile la discrezionalità politica degli Stati membri in tema di disavanzo pubblico. In proposito, un ruolo di deciso protagonista è stato conferito alla Commissione, cui spetta non solo la stipula dei rapporti sulle politiche fiscali dei Paesi membri in base ai quali il Consiglio fisserà gli obiettivi macroeconomici di questi, ma anche la successiva sorveglianza sul rispetto di tali indicazioni. In sintesi, è al raccordo fra la Commissione e il Consiglio che sembra essere stata traslata la decisione definitiva sul livello di indebitamento degli Stati membri, i quali non possono contestarne le decisioni a meno di voler correre il rischio di creare una "crisi diplomatica" che si sostanzierebbe in sempre più ingenti difficoltà di finanziamento del proprio debito.

---

avrebbe portato a risultati nettamente contrastanti con la vulgata dell'epoca. Ad esempio, l'Italia nel 2007 aveva il debito del settore privato più basso fra tutti i Paesi aderenti alla moneta unica, con un ammontare pari al 109,9 per cento del proprio reddito nazionale, contro il 121,1 per cento della Germania, il 115,9 per cento della Francia, il 227,8 per cento dei Paesi Bassi e il 312,6 per cento del Lussemburgo. Cumulando il debito del settore pubblico a quello del settore privato l'Italia sarebbe risultata in una posizione migliore rispetto a Paesi Bassi e Lussemburgo, due Paesi descritti come finanziariamente virtuosi. Il debito complessivo italiano si sarebbe attestato al 213,8 per cento del reddito nazionale, contro il 270,8 per cento dei Paesi Bassi e il 320,7 del Lussemburgo.

<sup>52</sup> Si fa riferimento non soltanto a Kydland F.E., Prescott E.C., *Rules rather discretion: the inconsistency of optimal plans*, in *Journal of Political Economy*, 1977, pp. 473-492 – i cui lavori ispirarono le intuizioni di Barro e Gordon in tema di banche centrali indipendenti –, ma soprattutto al più celebre sostenitore dell'inserimento in disposizioni di rango costituzionale delle cosiddette *balanced budget rules* come il principio dell'equilibrio di bilancio: l'economista James McGill Buchanan. Si vedano Brennan G., Buchanan J.M., *La ragione delle regole. Economia politica costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 1991; Buchanan J.M., Tullock G., *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998; Buchanan J.M., *I limiti della libertà. Tra anarchia e Leviatano*, Milano, Rusconi, 1998; Id., *Stato, mercato e libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006.

### 1.3. Le politiche monetarie non convenzionali

All'erompere della crisi dei mutui *subprime*, la Bce assunse un atteggiamento piuttosto timido se comparato a quello della *Federal Reserve*. Anzi, il Consiglio direttivo scelse di innalzare i tassi di interesse<sup>53</sup>, mentre quelli americani arrivavano vicino allo zero, provocando, di conseguenza, un ulteriore apprezzamento dell'euro<sup>54</sup>. La scelta fu presa, probabilmente, in considerazione del fatto che, negli stessi mesi, il prezzo del petrolio raggiunse il suo massimo storico. Sperimentando, tuttavia, i primi effetti del congelamento del mercato interbancario, la Bce iniziò ad abbassare progressivamente i tassi di interesse per il rifinanziamento delle banche<sup>55</sup>, comportandosi da prestatore di ultima istanza del settore creditizio europeo, funzione che rientrava pienamente nel proprio mandato "tecnico"<sup>56</sup>. Nel 2010, tuttavia, sono cominciate ad emergere i timori legati all'insolvenza della Grecia e degli altri Paesi fortemente indebitati visti i sempre più elevati rendimenti che avrebbero dovuto onorare per finanziarsi. La crisi finanziaria si stava trasformando nella crisi dei debiti sovrani. L'unica soluzione poteva essere l'acquisto di titoli di debito degli Stati in difficoltà da parte della Bce attraverso operazioni di mercato aperto<sup>57</sup>. Se l'innalzamento del rendimento dei titoli pubblici dei Paesi periferici era dovuto al timore che potessero fallire, la Bce sarebbe dovuta divenire il prestatore di ultima istanza non solo degli istituti di credito, ma anche dei Paesi aderenti alla moneta unica, eliminando alla radice la possibilità che questi ultimi potessero fallire. Allo scopo, tuttavia, servivano operazioni monetarie non convenzionali<sup>58</sup>. Questo perché assumere il ruolo di prestatore di ultima istanza degli Stati membri avrebbe significato sconfessare il principio della netta separazione fra la politica monetaria e la politica fiscale. L'acquisto dei titoli di debito degli Stati membri – avendo un effetto calmierante sui rispettivi rendimenti – avrebbe, infatti, consentito a questi ultimi di

<sup>53</sup> Il 3 marzo del 2008 la Bce annunciò di aver innalzato il tasso di interesse al 4 per cento per le orp, al 5 per cento per le orm e al 3 per cento per i depositi *overnight*.

<sup>54</sup> Nel luglio del 2008 l'euro raggiunse il suo massimo storico, arrivando a valere 1,58 dollari. In altre parole, rispetto al maggio del 2006 il dollaro si era ulteriormente svalutato del 23,4 per cento sull'euro. Gli Stati Uniti poterono così migliorare il proprio deficit commerciale verso l'Unione economica e monetaria. Le prime decisioni della Bce, in altre parole, regalarono un vantaggio competitivo alle altre aree valutarie, come evidenziato da Stiglitz J.E., *L'euro*, cit., p. 154; e De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 211-216.

<sup>55</sup> Fino ad arrivare, nel luglio del 2012, a chiedere lo 0,75 per cento sulle orp, l'1,5 per cento sulle orm e lo 0 per cento sui depositi *overnight*.

<sup>56</sup> Stiglitz J.E., *L'euro*, cit., p. 160 fa notare come anche il rifinanziamento degli istituti di credito sia una decisione politica. Quando una banca centrale concede prestiti decide discrezionalmente quali titoli e obbligazioni le banche debbano porre a garanzia degli stessi. Ciò può determinare il fallimento di determinati istituti di credito piuttosto che di altri.

<sup>57</sup> Consentite dall'art. 18, primo par., dello Statuto del Sebce.

<sup>58</sup> Sulle operazioni monetarie della Bce si vedano, in particolare, Fantacci L., Papetti A., *Il debito dell'Europa con sé stessa*, cit., pp. 12-17; Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, cit., pp. 825-827; e Mostacci E., *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2015, pp. 221-246.

finanziarsi a condizioni migliori di quelle imposte dal mercato. Sarebbe stata una manovra analoga a quella adottata dalla Banca d'Italia nei confronti delle aste dei bot durante gli anni Settanta. Soprattutto, l'acquisto di titoli di debito avrebbe reso evidente come la Bce non potesse essere un'autorità indipendente chiamata esclusivamente a garantire la stabilità della moneta, ma un soggetto capace di garantire o meno la solvibilità degli aderenti e, dunque, assoluto protagonista dell'Unione.

Nel maggio del 2010, la Bce istituì – con il voto contrario della *Bundesbank* – il *securities markets programme*<sup>59</sup>, dando inizio all'acquisto di titoli di debito dei Paesi con maggiori difficoltà di finanziamento sul mercato secondario, al fine di rispettare il divieto di finanziamento diretto degli Stati membri. L'acquisto era subordinato ad accordi informali fra la Bce e i Paesi interessati, in base ai quali questi ultimi si impegnavano a adottare misure di austerità fiscale, manifestando così il proprio impegno verso la riduzione del proprio indebitamento e la rinnovata attenzione verso le esigenze dei creditori<sup>60</sup>. In considerazione del fatto che il *smp* era limitato nell'ammontare, la Bce aveva implicitamente incoraggiato i detentori di titoli a rischio a venderli al più presto dato che sarebbero stati acquistati soltanto per un periodo di tempo limitato<sup>61</sup>. Il rendimento dei titoli pubblici dei Paesi periferici continuò, dunque, ad aumentare. La Bce, pertanto, nel luglio del 2012 – sempre con il parere contrario della *Bundesbank* – pubblicò un comunicato stampa<sup>62</sup> che illustrava un nuovo programma di acquisto, le *outright monetary transactions*, non limitate dal punto di vista quantitativo. La potenziale illimitatezza quantitativa del programma era, tuttavia, bilanciata da alcuni limiti qualitativi. In primo luogo, l'immissione di liquidità necessaria agli acquisti sarebbe stata sterilizzata: una quantità di moneta di pari ammontare sarebbe stata ritirata dal Sebc, attraverso la vendita di titoli, per evitare un aumento della base monetaria. In secondo luogo, l'accesso alle *omt* sarebbe stato limitato ai Paesi membri che avessero richiesto gli aiuti finanziari dell'*esm* impegnandosi, dunque, a adottare le misure fiscali contenute nel *memorandum of understanding* siglato. In tal modo furono ufficializzati gli accordi informali che la Bce aveva siglato con gli Stati in difficoltà in occasione del *smp*. La pubblicazione dell'annuncio di un programma potenzialmente illimitato ha avuto da sola – visto che finora nessuno Stato membro ha chiesto l'accesso alle *omt* – la capacità di calmierare i rendimenti dei titoli dei Paesi periferici molto più di quanto fossero stati in grado di farlo

<sup>59</sup> Con dec. Ue n. 281/10 della Bce del 14 maggio 2010, pubblicata in G.U.U.E. 20 maggio 2010, n. L 124/8.

<sup>60</sup> Fra questi accordi informali rientra certamente la nota lettera firmata dal Presidente della Bce uscente Trichet e dal suo successore Draghi inviata al Presidente del Consiglio italiano Berlusconi nel 2011, contenente indicazioni sulle misure di riduzione dell'indebitamento che il Paese avrebbe dovuto adottare. Sulla lettera si tornerà più approfonditamente in seguito.

<sup>61</sup> De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 265.

<sup>62</sup> Disponibile nella sezione *Media* del sito della Bce [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu).

l'irrigidimento dei vincoli di bilancio e la creazione dell'*E.sm.* Tramite il mero annuncio, infatti, la Bce rese manifesto che da quel momento anche i Paesi aderenti alla moneta unica avrebbero avuto un prestatore di ultima istanza<sup>63</sup>.

Superata la crisi dei debiti sovrani, l'Unione economica e monetaria si è dovuta confrontare con gli effetti che l'irrigidimento dei vincoli di bilancio ha avuto sull'economia reale. La compressione della domanda interna – attraverso l'austerità fiscale – aveva l'obiettivo di riequilibrare la bilancia commerciale, svalutando il tasso di cambio reale dei Paesi periferici, ormai impossibilitati a svalutare il proprio tasso di cambio nominale<sup>64</sup>. Tali misure avrebbero avuto successo se il centro, cioè la Germania, si fosse impegnato nel riportare in pareggio la propria bilancia commerciale<sup>65</sup>, importando dai Paesi periferici un maggiore quantitativo di beni e servizi attraverso l'adozione di politiche fiscali espansive e l'aumento dei salari tedeschi. Oltre tutto, la Germania avrebbe potuto espandere il proprio bilancio pubblico con grande facilità – non avendo alcuna difficoltà nel finanziarsi sul mercato – e senza incorrere in valutazioni negative della Commissione. Tuttavia, una politica fiscale in disavanzo avrebbe potuto portare all'aumento del tasso di inflazione tedesco, senza dimenticare che sarebbe stato politicamente insostenibile per gli esecutivi tedeschi innalzare il debito pubblico al fine di sostenere le esportazioni dei Paesi periferici. Anzi, la Germania – anticipando quanto sarebbe poi stato previsto nel *Fiscal Compact* – revisionò la Legge Fondamentale già nel 2009 al fine di inserire il principio

---

<sup>63</sup> Stiglitz J.E., *L'euro*, cit., p. 170; De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 228. L'annuncio delle *omt* è stato, in seguito, oggetto di un giudizio del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco che, prima di pronunciarsi sulla compatibilità fra le stesse e i principi di separazione fra politica fiscale e politica monetaria e divieto di finanziamento monetario degli Stati membri, ha sollevato un rinvio pregiudiziale nei confronti della Corte di giustizia dell'Unione europea. Prendendo atto del fatto che, secondo la Corte di giustizia, le *omt* rientravano pienamente nel mandato di politica monetaria della Bce e che non si sostanziano nell'aggiramento del divieto di finanziamento monetario degli Stati, il giudice costituzionale tedesco ha dichiarato l'annuncio delle *omt* non esorbitante dalle competenze attribuite dai Trattati alla Bce. La vicenda ha messo in evidenza, tuttavia, che l'acquisizione da parte della Bce del ruolo di prestatore di ultima istanza si è effettivamente verificato e che il giudice costituzionale tedesco non avrebbe certo potuto assumersi la responsabilità politica di dichiarare illegittime le *omt*, pena la probabile disgregazione dell'Unione economica e monetaria. Sull'ordinanza di rinvio pregiudiziale (BVerfG, ord. 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13) si rimanda a Luther J., *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della Bce*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, pp. 422-425. La risposta della Corte di giustizia (Corte giust., sent. 16 giugno 2015, c-62/14, *Gauweiler*, pubblicata in *eur-lex.europa.eu*) è oggetto di studio di Cardone A., *L'obliterazione dello stato di crisi: la Corte Ue riconduce le misure "non convenzionali" della Bce al "diritto ordinario" dei trattati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2015, pp. 1533-1547; e Faraguna P., *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (Omt)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, pp. 798-801. Sulla sentenza definitiva del Tribunale Costituzionale Federale (BVerfG, sent. 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13) si veda Faraguna P., *Il caso Gauweiler/Omt torna dalla Corte di Giustizia al BVerfG: ricorsi infondati (ma non troppo)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016, pp. 593-596. Sull'intera vicenda si rimanda, invece, a Saitto F., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo*, 2016, n. 3, pp. 23-78; Faraguna P., *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di Giustizia e tribunali costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017, pp. 567-600; e Buffoni L., *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso "decisivo"*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2016, n. 2.

<sup>64</sup> In effetti, nel primo quadrimestre del 2013, la Spagna e l'Italia avevano raggiunto un *surplus* commerciale, mentre Irlanda, Grecia e Portogallo erano ancora in *deficit*, pur essendo questo decisamente meno elevato rispetto al primo quadrimestre del 2008. Si rimanda sempre a *euro-area-statistics.org*.

<sup>65</sup> Come sostenuto da Stiglitz J.E., *L'euro*, cit., pp. 121-125; e Krugman P., *Fuori da questa crisi*, cit., pp. 203-204.

del pareggio di bilancio, adottando una formulazione peraltro più rigorosa di quanto poi fecero sia la Spagna che l'Italia, in adempimento agli obblighi internazionali ratificati<sup>66</sup>. Va ricordato che l'irrigidimento dei vincoli di bilancio all'indomani della crisi del debito sovrano rispondeva sempre al principio – su cui si è fondata l'Unione economica e monetaria – della competitività e non della solidarietà fra gli Stati membri. Il centro, dunque, continuò a perseguire un bilancio pubblico in pareggio, se non proprio in avanzo<sup>67</sup>, e una politica di contenimento della domanda interna. Di conseguenza, i *surplus* commerciale e finanziario tedeschi – costruito sui *deficit* degli altri Paesi europei – sono andati addirittura aumentando dopo il 2010<sup>68</sup>.

Si è così scatenato un circolo vizioso, o, meglio, una corsa al ribasso<sup>69</sup>. Tutti i Paesi aderenti alla moneta unica, anche quelli che meno ne avrebbero avuto bisogno, hanno adottato politiche fiscali restrittive al fine di comprimere la domanda interna. Tuttavia, è sufficiente riflettere sul fatto che le esportazioni di un Paese europeo sono le importazioni dei propri vicini per rendersi conto che ogni Paese dell'Unione avrebbe così dovuto comprimere la propria domanda interna per un lasso di tempo potenzialmente indefinito. Le politiche deflattive, infatti, possono avere successo se hanno un orizzonte temporale definito e, soprattutto, se i partner commerciali del Paese che le adotta non si muovono nella stessa direzione. In questo modo si spiega il successo delle manovre deflattive adottate dall'Italia nel 1947, nel 1963 e nel 1992. Oltretutto, sia nel 1947 che nel 1992 alla deflazione interna si accompagnò la svalutazione esterna della lira, garantendo sia bassi livelli di inflazione che una crescita economica sostenuta. Invece, l'austerità fiscale adottata dall'intera Unione economica e monetaria ha prodotto come risultati la stagnazione e una diminuzione generale del livello dei prezzi<sup>70</sup>. Al fine di fronteggiare tale situazione la Bce è stata costretta a adottare ulteriori misure non convenzionali. Tendenzialmente, infatti, di fronte al calo del livello dei prezzi gli istituti di emissione sono chiamati ad abbassare i tassi di interesse in modo da facilitare l'accesso al credito. Tuttavia, la Bce aveva già ridotto al

<sup>66</sup> Si vedano Pedrini F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011, pp. 391-394; e Fabbrini F., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, ivi, pp. 933-935.

<sup>67</sup> La Germania, dopo il biennio 2009-2010, nel quale il proprio indebitamento era cresciuto considerevolmente, raggiunse il pareggio di bilancio già nel 2012 per poi conseguire sistematicamente degli avanzi di bilancio, il maggiore dei quali – pari all'1,9 per cento del reddito nazionale – venne raggiunto nel 2018. Di conseguenza, il debito pubblico tedesco, dopo aver raggiunto l'82 per cento del reddito nazionale nel 2010, era sceso al 58,9 per cento nel 2019. Si rimanda sempre alla sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it).

<sup>68</sup> Rifacendosi a [euro-area-statistics.org](http://euro-area-statistics.org), la media annuale del *surplus* commerciale tedesco, fra il 2013 e il 2019, fu pari al 7,74 per cento del reddito nazionale. Invece, la posizione patrimoniale netta del Paese passò dal 23,21 per cento del reddito nazionale nel 2013 al 57,22 per cento del 2019.

<sup>69</sup> Questo pericolo – insito nella stessa architettura economica europea – era prevedibile quando l'Unione era ancora *in fieri*. Si veda, su tutti, Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 177-178.

<sup>70</sup> Sempre secondo [euro-area-statistics.org](http://euro-area-statistics.org), negli anni compresi fra il 2011 e il 2014, il tasso di crescita del reddito dell'Unione economica e monetaria fu dell'1,77, del -0,81, del -0,17 e dell'1,40 per cento. Nel medesimo lasso di tempo, il tasso di inflazione fu del 2,71, del 2,5, dell'1,35 e dello 0,44 per cento. Nel dicembre del 2014 l'Unione economica e monetaria sperimentò per la prima volta una decrescita del livello generale dei prezzi, che erano inferiori dello 0,2 per cento rispetto al dicembre del 2013. Nei mesi successivi la decrescita sarebbe continuata.

minimo i tassi di interesse per le sue operazioni di rifinanziamento<sup>71</sup>. Non essendosi ciò dimostrato sufficiente per controbilanciare gli effetti deflazionistici delle politiche fiscali degli Stati membri, nel marzo del 2015, dopo tre mesi consecutivi di calo del livello dei prezzi, la Bce ha adottato il *public sector purchase programme*<sup>72</sup>, un effettivo – e non solo annunciato – programma di acquisti di titoli pubblici e obbligazioni emesse dalle istituzioni europee sul mercato secondario prendendo a diretto modello il *quantitative easing* della *Federal Reserve*.

Mentre le *omt* dovevano servire ad eliminare il timore sulla solvibilità dei Paesi membri, il *pspp* era espressamente volto ad immettere liquidità nel sistema bancario e contrastare così la deflazione dei prezzi. Allo scopo, perciò, la moneta creata non sarebbe stata sterilizzata. Inoltre, a differenza del *smp*, il nuovo programma avrebbe riguardato tutti i titoli degli Stati aderenti alla moneta unica<sup>73</sup>, in proporzione al capitale della Bce da questi sottoscritto, secondo il principio del *capital key*<sup>74</sup>. Al fine di scongiurare il rischio di violare il divieto di finanziamento diretto degli Stati, l'acquisto sarebbe avvenuto solo dopo il trascorrere di una certa finestra temporale – il cosiddetto *blackout period*, non fissato a priori, ma deciso di discrezionalmente dal Consiglio direttivo – rispetto al momento di emissione del titolo. Infine, e soprattutto, i titoli pubblici sarebbero stati acquistati e detenuti dalle rispettive banche centrali nazionali senza alcuna condivisione del rischio. In caso di fallimento di uno Stato membro solo la propria banca centrale nazionale avrebbe sopportato le relative perdite. Il *pspp* avrebbe dovuto avere termine nel settembre del 2016. Tuttavia, in assenza del raggiungimento di un tasso di inflazione vicino al due per cento annuo, il programma fu prolungato diverse volte e, dopo un'interruzione al termine del 2018, la Bce ha ripreso gli acquisti nel novembre del 2019, constatando un nuovo calo dell'inflazione<sup>75</sup>. Con il *pspp* è venuto del tutto meno il principio della separazione fra politica

<sup>71</sup> Già nel novembre del 2013 la Bce aveva portato allo 0,25 per cento il tasso di interesse sulle *orp*, allo 0,75 per cento quello sulle *orm* e allo 0 per cento il tasso di interesse sui depositi *overnight*. Nel settembre dell'anno successivo tali tassi sarebbero scesi rispettivamente allo 0,05, allo 0,3 e al -0,2 per cento. In altre parole, mentre le operazioni di rifinanziamento principali e marginali erano divenute praticamente gratuite, le banche di credito avrebbero dovuto sopportare un costo per depositare il proprio denaro presso la Bce. In tal modo la Bce sperava di spingere gli istituti di credito a investire il denaro in proprio possesso piuttosto che tenerlo depositato presso di essa.

<sup>72</sup> Con dec. Ue n. 774/15 della Bce del 4 marzo 2015, pubblicata in G.U.U.E. 14 maggio 2015, n. L 121/20.

<sup>73</sup> A patto che tali titoli avessero ricevuto una valutazione minima di affidabilità dalle agenzie di *rating* o, in alternativa, fossero stati emessi da Paesi sottoposti all'aiuto finanziario del Mes. Sulle agenzie di *rating* si vedano le considerazioni di Pinelli C., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo*, 2012, n. 2.

<sup>74</sup> In breve, dato che la *Bundesbank*, la *Banque de France* e la Banca d'Italia possiedono, rispettivamente, il 25,57, il 20,14 e il 17,49 per cento del capitale della Bce detenuto dai Paesi aventi la moneta unica, il 25,57 per cento dei titoli pubblici acquistati dal Sebc dovranno essere stati emessi dalla Germania, il 20,14 per cento dalla Francia e il 17,49 per cento dall'Italia. Sempre al fine di garantire parità di trattamento, il Sebc non avrebbe potuto detenere più di un terzo del totale dei titoli in circolazione emessi da uno Stato membro né acquistare più di un terzo dei titoli di uno Stato membro appartenenti alla medesima asta.

<sup>75</sup> La Bce ha prima esteso gli acquisti almeno fino a marzo del 2017 (dec. Ue n. 2464/15 della Bce del 16 dicembre 2015, pubblicata in G.U.U.E. 30 dicembre 2015, n. L 344/1). In seguito, ha aumentato a 80 miliardi il limite di acquisti mensili (dec. Ue n. 702/16 della Bce del 18 aprile 2016, pubblicata in G.U.U.E. 11 maggio 2016, n. L 121/24). Il *pspp* è stato ulteriormente prolungato almeno fino alla fine del 2017, riportando, tuttavia, il tetto

fiscale e politica monetaria<sup>76</sup>. È certamente vero che l'immissione di liquidità in tempi di deflazione rientrasse nel mandato della Bce. Tuttavia, il programma aveva come obiettivo secondario l'alleggerimento dei tassi di interesse sul debito dei Paesi aderenti alla moneta unica. In effetti, si trattava della medesima strategia adottata dalla *Federal Reserve*: i suoi programmi di *quantitative easing* miravano sia ad immettere liquidità nel sistema per riportare il tasso di inflazione ai livelli individuati dalla banca centrale come obiettivo da perseguire sia a tenere sotto controllo il rendimento dei titoli pubblici, consentendo agli Stati Uniti un più facile accesso al credito<sup>77</sup>. In altre parole, il *pspp* è una misura sia di politica economica che di politica monetaria. A dimostrazione di ciò è bene riprendere il caso italiano. Nonostante il Paese fosse caratterizzato da una crescita ancora più asfittica rispetto alla media europea<sup>78</sup>, il tasso di interesse sui titoli pubblici italiani e, di conseguenza, anche le spese destinate ad onorare il debito diminuirono<sup>79</sup>.

---

mensile a 60 miliardi a partire dall'aprile del 2017 (dec. Ue n. 100/17 della Bce dell'11 gennaio 2017, pubblicata in G.U.U.E. 20 gennaio 2017, n. L 16/51). Infine, attraverso diversi comunicati stampa – disponibili nella sezione *Media* di [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu) – il 26 ottobre 2017 la Bce ha ridotto a 30 miliardi il tetto mensile di acquisti, il 13 settembre 2018 lo ha ridotto a 15 miliardi e il 13 dicembre del 2018 ha del tutto interrotto gli acquisti, in considerazione di una ripresa della crescita dei prezzi. Tuttavia, consultando i dati disponibili in [euro-area-statistics.org](http://euro-area-statistics.org), è possibile notare che fra l'ottobre del 2018 e l'ottobre del 2019 il tasso di inflazione scese dal 2,3 allo 0,8 per cento. Per questo il 12 settembre 2019 la Bce ha annunciato la ripresa degli acquisti a partire dal primo novembre successivo con un tetto mensile pari a 20 miliardi, sempre con un comunicato stampa disponibile nella sezione *Media* di [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu).

<sup>76</sup> Ecco spiegata la contrarietà della *Bundesbank* all'introduzione del *quantitative easing* europeo. Sebbene la maggior parte dei Paesi aderenti alla moneta unica necessitasse di tassi di interesse minimi e continua immissione di liquidità, la Germania avrebbe, all'opposto, avuto bisogno di politiche monetarie più restrittive. I tassi di interesse tedeschi, infatti, erano eccessivamente bassi, come si evince da [euro-area-statistics.org](http://euro-area-statistics.org). Se ciò da un lato ha consentito alla Germania di finanziarsi senza sostenere praticamente alcun costo – visto che fra il 2010 e il 2019, la spesa per interessi della Repubblica Federale Tedesca è passata dal 2,5 allo 0,8 per cento del reddito nazionale (sezione *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it)) – dall'altro ha ridotto sempre più i margini di profitto delle banche di credito tedesche. Senza dimenticare i dubbi intorno l'efficacia di programmi di acquisto come il *pspp* nel sostenere la crescita dei prezzi, dimostrata, in effetti, dalla continua reiterazione del programma. Il denaro ricevuto dagli ex detentori dei titoli – prevalentemente istituti bancari – è stato, infatti, in larga parte tesaurizzato o utilizzato per acquistare altre obbligazioni, sia pubbliche che private, mentre solo in minima parte è stato destinato a investimenti nell'economia reale. L'Unione monetaria europea si trovava, dunque, in una situazione di trappola della liquidità, nella quale la correlazione fra aumento della base monetaria e aumento del tasso di inflazione viene meno dato che il denaro non circola nell'economia reale. Si vedano, in proposito, De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, cit., pp. 255-258; Krugman P., *Fuori da questa crisi*, cit., pp. 40-46; e Stiglitz J.E., *L'euro*, cit., pp. 171-178. Più che i prezzi dei beni di consumo, il *quantitative easing* europeo, come quello americano, ha alimentato il prezzo degli immobili e delle azioni, con il rischio di portare a nuove bolle speculative. Su tale rischio e sugli altri effetti negativi del *quantitative easing* si vedano Magatti M., Gherardi L., *Il Quantitative Easing: una politica monetaria d'azzardo morale?*, in *Stato e Mercato*, 2015, 105-125.

<sup>77</sup> Sugli obiettivi sia monetari che fiscali delle misure di *quantitative easing*, e sulle principali differenze fra le operazioni non convenzionali adottate negli Stati Uniti e in Europa, si veda Lombardi D., Moschella M., *The institutional and cultural foundations of the Federal Reserve's and ECB's non-standard policies*, in *Stato e Mercato*, 2015, 127-151.

<sup>78</sup> Fra il 2014 e il 2019 il reddito nazionale italiano è cresciuto, in media, dello 0,86 per cento ogni anno, come si evince dalla sezione *Conti nazionali* in [dat.istat.it](http://dat.istat.it). Al 2019 il reddito nazionale era ancora inferiore a quello precedente la crisi finanziaria.

<sup>79</sup> Fra il 2010 e il 2019 il tasso di interesse medio sui bpt decennali è passato dal 4,60 all'1,37 per cento. Nel medesimo lasso di tempo le spese per interessi sono passate dal 4,3 al 3,4 per cento del reddito nazionale. I dati sono sempre estrapolati dalle sezioni *Tassi di interesse* e *Statistiche di finanza pubblica dei Paesi dell'Ue* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it).

Va evidenziata una questione cruciale in relazione al *pspp*. Il sostegno monetario agli Stati membri non è stato funzionale all'adozione di politiche fiscali espansive da parte di questi. Come si è visto, infatti, la soluzione alla crisi del debito sovrano è stata l'adozione generale di misure di austerità, tanto che non appena il programma è stato interrotto il livello generale dei prezzi ha ripreso a calare, come si è visto. Vi è stata, dunque, una divaricazione fra politiche fiscali restrittive e politiche monetarie espansive. Di conseguenza, la Bce non si è avvicinata al modello keynesiano, nel quale la banca centrale è chiamata a sostenere gli indirizzi di politica fiscale formulati dall'esecutivo e dalla propria maggioranza parlamentare. Piuttosto, si è verificata una situazione del tutto nuova, nella quale sono gli Stati membri – almeno i più indebitati – a dipendere dal sostegno monetario della Bce, senza il quale incontrerebbero sempre maggiori difficoltà nel finanziarsi. Una situazione che solleva importanti questioni di legittimazione democratica dell'istituto<sup>80</sup>. La Bce, infatti, assumendo il ruolo di prestatore di ultima istanza degli Stati membri – attraverso il varo delle *omt* – e cancellando il principio di separazione fra politica fiscale e politica monetaria – attraverso il *pspp* – ha assunto unilateralmente il ruolo di conservazione del sistema divenendo sovrana nel senso schmittiano del termine<sup>81</sup> e rompendo il proprio statuto originario. Va ricordato, infatti, che la sottrazione della gestione della moneta al circuito politico nel 1992 fu condizionata alla pretesa che la Bce non avrebbe potuto scegliere liberamente i propri fini – come un qualsiasi soggetto politico –, ma sarebbe stata vincolata ad un obiettivo fissato a priori nel Trattato di Maastricht. È vero che analoghi programmi di *quantitative easing* sono stati adottati anche dalla *Federal Reserve*, ma essa risponde del proprio operato

---

<sup>80</sup> Questioni emerse drammaticamente durante un nuovo confronto fra il Tribunale Costituzionale Federale Tedesco e la Corte di giustizia dell'Unione europea sulla legittimità del *pspp*. Il primo – dopo un rinvio pregiudiziale a seguito del quale la Corte aveva interpretato il programma come rientrante nel mandato di politica monetaria della Bce e rispettoso del divieto di sostegno monetario degli Stati membri – ha chiesto alla Bce di motivare di fronte al *Bundestag* tedesco la proporzionalità del *pspp* fra l'obiettivo di sostenere la crescita dei prezzi e gli effetti indiretti di facilitazione del finanziamento dei Paesi membri. E il *Bundestag* ha dichiarato gli effetti secondari del *pspp* proporzionati al suo obiettivo primario di sostegno all'inflazione. Sul rinvio (BVerfG, ord. 18 luglio 2017, 2 BvR 859/15) si veda Faraguna P., *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la Bce: inutile o dannoso?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017, pp. 930-933. La sentenza della Corte di giustizia (Corte giust., sent. 11 dicembre 2018, c-493/17, *Weiss*) è disponibile in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2020, pp. 1491-1509, con nota di Di Simone M., *Il Quantitative Easing al vaglio della Corte di Giustizia: il programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari non eccede le competenze dell'Unione Europea*, pp. 1509-1517. La sentenza del giudice costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvR 859/15, sent. 5 maggio 2020) – che meriterebbe ben altri approfondimenti – è stata pubblicata in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2020, nn. 3-4, pp. 427-500. Il fascicolo della *Rivista* è interamente dedicato a commento della decisione per cui ad esso si rimanda ampiamente. A commento della stessa si segnalano anche Adam R., *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, pp. 9-26; Boggero G., *Il Bundesverfassungsgericht esige un sindacato pieno nei confronti degli atti della BCE*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, pp. 619-622; e Di Martino A., *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo*, 2020, n. 2, pp. 1-58. Da segnalare, infine, la sezione *Casi e questioni* del n. 2 del 2020 di *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (online)*, interamente dedicata al giudizio in esame. Sia consentito, infine, rinviare a Sorrentino E., *L'indipendenza della Banca Centrale Europea di fronte a Karlsruhe*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (online)*, 2021, n. 3, pp. 2899-2950.

<sup>81</sup> Cioè secondo la definizione data da Schmitt C., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del «politico»*, Bologna, Il Mulino, 1972, spec. pp. 33-86.

al Congresso americano. La Bce, invece, non è responsabile di fronte alle istituzioni dell'Unione né tantomeno di fronte agli Stati membri. Tramite il *pspp*, la prima è divenuta il principale creditore dei secondi<sup>82</sup>, i quali non hanno alcuno strumento per condizionarne l'operato vista la sua totale autonomia garantita dai trattati. Al contrario, maggiore è la dipendenza dello Stato membro dalla Bce, maggiore è il rischio che sia quest'ultima a dettarne la politica fiscale.

## 2. La forma di governo italiana nella crisi del debito

### 2.1. La lettera della Bce e il terzo “governo tecnico”

Le vicende relative alla gestione della crisi del debito italiano sono emblematiche del ruolo assunto dalla Bce. Come si è accennato, la sedicesima legislatura avrebbe potuto rappresentare un'occasione di consolidamento del bipolarismo italiano. Prima delle consultazioni, infatti, in entrambi gli schieramenti vi furono significative novità. Nella coalizione di centro-destra nacque il Popolo della Libertà dalla fusione di Fi e An, il quale rinnovò il patto di coalizione con la sola Lega, mentre nel centro-sinistra i Ds e la Margherita avevano dato vita al Partito Democratico, che si alleò soltanto con l'Italia dei Valori, escludendo le forze di sinistra. E le elezioni del 2008 consegnarono una maggioranza solida alla coalizione di centro-destra in entrambe le Camere. Tant'è che il Presidente della Repubblica non poté che conferire l'incarico al leader della coalizione di centro-destra Berlusconi, il quale accettò senza riserva e consegnò immediatamente a Napolitano la lista dei ministri<sup>83</sup>. Vi erano, dunque, tutte le prospettive per un governo di legislatura, ma la crisi economica avrebbe presto sparigliato le carte. Il crollo del reddito nazionale nei primi due anni di legislatura mise in gravi difficoltà il IV Governo Berlusconi nel garantire la sostenibilità del debito pubblico<sup>84</sup>. Nella situazione di grave recessione nella quale era venutosi a trovare, l'esecutivo non seppe trovare risposte, ad esclusione di una

---

<sup>82</sup> Sempre riprendendo il caso italiano, la quota di debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia – in forza dell'esecuzione del *smf* e del *pspp* – è passata dal 3,6 per cento nel 2010 al 16,8 per cento nel 2019. Una percentuale paragonabile a quella della seconda metà degli anni Sessanta. Si veda sempre la sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it).

<sup>83</sup> Si rimanda a Savastano F., *Le elezioni politiche del 2008 e la formazione del Governo Berlusconi IV*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 946-949, il quale evidenzia come a facilitare il compito di individuare l'incaricato furono sia l'inequivocabile vittoria della coalizione di centro-destra sia il fatto che Berlusconi fosse stato indicato come capo della coalizione da tutte le forze politiche facenti parte della stessa, in ottemperanza alle disposizioni della nuova legge elettorale.

<sup>84</sup> Che era passato dal 103,9 per cento del reddito nazionale nel 2007 al 116,6 per cento del reddito nazionale nel 2009 (sezione *Finanza pubblica* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it)).

nuova riforma dell'ordinamento contabile<sup>85</sup>, consistente nella restrizione temporale della sessione di bilancio. La Decisione di finanza pubblica – l'ex Dpef – sarebbe stata presentata al Parlamento entro il 15 ottobre, cioè solo un mese prima della presentazione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità – l'ex legge finanziaria<sup>86</sup>. Una riforma che, oltretutto, sarebbe presto stata resa obsoleta dalle misure prese a livello europeo, tanto da obbligare l'esecutivo all'ennesima revisione. Lo snodo fondamentale di tale riforma consistette nell'introduzione di una nota di aggiornamento alla Decisione di finanza pubblica – ora chiamata Documento di economia e finanza. Tale atto avrebbe dovuto essere presentato alle Camere entro il settembre di ogni anno per le relative deliberazioni<sup>87</sup>. La Nota avrebbe, dunque, dovuto recepire le eventuali indicazioni contenute nelle raccomandazioni del Consiglio oltre ad aggiornare gli obiettivi macroeconomici del Paese a quanto intervenuto dopo l'approvazione del Def in aprile<sup>88</sup>.

Di fronte all'aumento degli oneri sul debito pubblico italiano e, oltretutto, alle fibrillazioni nella maggioranza dovute ai contrasti fra il Presidente del Consiglio e l'ex Segretario di An Fini, la situazione dei conti pubblici italiani peggiorò ulteriormente<sup>89</sup>, nonostante il reddito nazionale fosse tornato a crescere. Ugualmente grave era il *deficit* commerciale e finanziario del Paese<sup>90</sup>, reso anch'esso meno sostenibile dal congelamento del mercato interbancario dovuto alla crisi finanziaria. Nell'agosto del 2011, il Presidente uscente della Bce e il suo successore Draghi – che era all'epoca ancora Governatore della Banca d'Italia – scrissero una lettera al Presidente del Consiglio Berlusconi nella quale indicavano una serie di misure che il suo esecutivo avrebbe dovuto prendere per fronteggiare la crisi economica e “*ristabilire la fiducia degli investitori?*”, fra cui la “*revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti?*”, un intervento più incisivo nel sistema pensionistico “*rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità?*”

<sup>85</sup> Con l. 31 dicembre 2009, n. 196, pubblicata in G.U.

<sup>86</sup> Come rileva Bergonzini C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011, pp. 52-59, la presentazione del dfp entro il 15 settembre stava a significare che le Camere avrebbero avuto solo un mese per l'analisi del più importante atto di indirizzo, mentre il ministro dell'economia non avrebbe avuto il tempo materiale per tenere conto delle eventuali indicazioni parlamentari contenute nelle risoluzioni che approvano il dfp durante la redazione del disegno di legge di stabilità. Come anche la prassi successiva avrebbe dimostrato, la riforma – complice una mancata revisione dei regolamenti parlamentari – avrebbe ridotto ancor di più i margini di intervento del Parlamento nella sessione di bilancio.

<sup>87</sup> Art. 2, primo comma, l. 7 aprile 2011, n. 39, pubblicata in G.U. 12 aprile 2011, n. 84.

<sup>88</sup> Art. 2, terzo comma, l. 7 aprile 2011, n. 39, pubblicata in G.U. 12 aprile 2011, n. 84.

<sup>89</sup> Il debito pubblico aumentò nel 2010 e nel 2011 di altri 130 miliardi, attestandosi al 119,7 per cento del reddito nazionale, come si evince sempre dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>90</sup> Se nel 2008 il *deficit* della bilancia commerciale era stato di 45.983 milioni di euro – pari al 2,81 per cento del reddito nazionale –, nel 2010 arrivò a 52.993 milioni di euro – pari al 3,29 per cento del reddito nazionale. Nello stesso periodo la posizione patrimoniale netta migliorò lievemente, passando dal 21,64 al 20,13 per cento del reddito nazionale. Tuttavia, in quella particolare situazione, tale miglioramento stava a significare le sempre maggiori difficoltà di finanziamento che il Paese si trovava a fronteggiare. I dati sono sempre estrapolati dalla sezione *Rapporti con l'estero* di *infosta.bancaditalia.it*.

e ulteriori misure di correzione dei conti pubblici, fra cui l'anticipo al 2013 del raggiungimento del pareggio di bilancio. Ancor più importante, la lettera indicava che, vista la situazione emergenziale, tali provvedimenti meritassero di essere adottati “*per decreto legge, seguito da una ratifica parlamentare entro la fine di settembre 2011*”<sup>91</sup>. La missiva è significativa perché fu una delle prime manifestazioni dell'evoluzione del ruolo della Bce nell'ambito della *governance* europea. Va ricordato che dal maggio del 2010 la Bce aveva iniziato ad acquistare i titoli di debito dei Paesi finanziariamente in difficoltà tramite il *smp* e presto avrebbe conquistato il ruolo di prestatore di ultima istanza degli Stati annunciando le *omt*. Sotto la spinta della crisi l'istituto di emissione aveva oltrepassato il proprio mandato di politica monetaria e, di conseguenza, non poteva non interessarsi alle misure di politica fiscale – e non solo – adottate dai propri debitori. La lettera, in sintesi, non costituiva altro che un insieme di condizionalità necessarie perché l'Italia potesse continuare a contare sul sostegno finanziario della Bce.

Nonostante la presentazione di una manovra correttiva<sup>92</sup> e l'anticipazione al 2013 del pareggio di bilancio prevista dal *dfp* – come richiesto dalla Bce –, negli ultimi mesi del 2011, il rendimento dei titoli di stato italiani continuò ad aumentare<sup>93</sup>, sollecitando il garante degli impegni sovranazionali assunti dal Paese nel 1992 ad intervenire. Attraverso alcuni comunicati il Presidente della Repubblica Napolitano ricordò diverse volte che il perseguimento di finanze pubbliche sane fosse una condizione imprescindibile per mantenere la fiducia dei mercati finanziari e dei partner europei<sup>94</sup>. Soprattutto, il 9 novembre 2011 – cioè il giorno successivo a quello in cui la Camera aveva approvato il rendiconto consuntivo con un numero di voti inferiore alla maggioranza assoluta<sup>95</sup> – il Capo dello Stato decise di nominare senatore a vita Mario Monti, stimato economista ed ex membro della Commissione europea. La nomina sembrò un preincarico visto che le modalità con cui era avvenuta l'approvazione del rendiconto consuntivo avevano palesato come l'esecutivo non avesse sufficienti garanzie sulla sua tenuta. Tant'è che, subito dopo il voto, Berlusconi si era recato al Quirinale per colloquiare con Napolitano. Al termine dell'incontro, un comunicato del Capo dello Stato diede la notizia che il Presidente del

<sup>91</sup> Il testo della lettera, che avrebbe dovuto rimanere confidenziale, divenne di dominio pubblico nel settembre del 2011. Una versione in inglese è disponibile in Olivito E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014, n. 1, pp. 1-2.

<sup>92</sup> Con d.l. 13 agosto 2011, n. 138, pubblicato in G.U. 13 agosto 2011, n. 188.

<sup>93</sup> Alla fine del 2011 il rendimento dei bpt decennali sarebbe arrivato al 6,81 per cento, contro una media dei cinque anni precedenti pari al 4,33 per cento (sezione *Tassi di interesse* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>94</sup> Come evidenzia Sterpa A., *Il Governo Monti*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., p. 967, è evidente la preoccupazione del Capo dello Stato nei confronti della paralisi decisionale del IV Governo Berlusconi e, di conseguenza, delle difficoltà di finanziamento del debito.

<sup>95</sup> Approvarono il disegno di legge solamente 308 deputati (A.C., Seduta n. 547, 8 novembre 2011, p. 30).

Consiglio si sarebbe dimesso solo dopo l'approvazione della legge di stabilità<sup>96</sup>, il che avvenne il 12 novembre. Dopo un breve giro di consultazioni il Presidente della Repubblica affidò l'incarico al senatore a vita Monti, il quale sciolse la riserva dopo soli tre giorni. L'atteggiamento remissivo delle forze politiche consentì, dunque, il massimo ampliamento delle prerogative presidenziali esattamente come era avvenuto nel 1993 con la formazione del Governo Ciampi. Come allora il potere di condizionamento dei creditori internazionali, ai quali si era aggiunta la Bce, spinse il sistema partitico a fare un passo indietro e a consentire al Presidente della Repubblica di assumere ancora il ruolo di "reggitore dello Stato" finché la crisi non si fosse risolta. Come i precedenti governi di emergenza, l'esecutivo di Monti era composto da personalità essenzialmente estranee al mondo politico, principalmente appartenenti al mondo accademico. E Monti avrebbe riservato per sé il vertice del ministero dell'economia. L'atteggiamento remissivo del sistema partitico emerse, in particolare, in sede di conferimento della fiducia. Solo la Lega si collocò all'opposizione del Governo Monti che fu, ed è ancora oggi, l'esecutivo che ha ricevuto più voti di fiducia nella storia repubblicana<sup>97</sup>. Dunque, non solo le forze di centro-sinistra, ma lo stesso Pdl è entrato nella maggioranza parlamentare nonostante alcuni suoi esponenti facessero intendere che la caduta del IV Governo Berlusconi fosse stata il frutto di pressioni delle istituzioni europee. Il nuovo esecutivo si adoperò immediatamente per tranquillizzare i creditori internazionali del Paese. A questo proposito, è opportuno notare che l'indirizzo politico adottato fosse diretta esecuzione delle misure suggerite dalla Bce nella lettera inviata al IV Governo Berlusconi il 5 agosto 2011<sup>98</sup>. Il primo provvedimento fu il cosiddetto decreto salva Italia, consistente in una riduzione delle spese pubbliche e un aumento delle entrate – compresa l'istituzione dell'imposta municipale unica<sup>99</sup> – pari a circa 30 miliardi di euro. Soprattutto, il decreto introdusse una riforma del sistema pensionistico volta a provocare una duratura riduzione delle spese del settore<sup>100</sup>. Nel giugno sarebbe, invece, stata approvata la riforma del mercato del lavoro mirante, in particolare, ad aumentare la flessibilità in uscita, cioè facilitare il licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato, limitando la tutela reale prevista dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori a sole determinate ipotesi<sup>101</sup>. La politica di austerità fiscale promossa dal Governo Monti non servì tanto a rendere più sostenibile il debito pubblico. Anzi, aggravando una nuova recessione che stava colpendo l'Unione economica e

<sup>96</sup> Un comunicato definito atipico da Sterpa A., *Il Governo Monti*, cit., p. 963.

<sup>97</sup> Il Governo Monti ricevette 281 voti di fiducia al Senato (A.S., Seduta n. 637, 17 novembre 2011, pp. 104-107) e 556 voti di fiducia alla Camera (A.C., Seduta n. 551, 18 novembre 2011, pp. 57-64).

<sup>98</sup> A questo proposito, si rimanda più ampiamente a Olivito E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali*, cit., pp. 4-10.

<sup>99</sup> Art. 13, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, pubblicato in G.U. 6 dicembre 2011, n. 284, S.O. n. 251/L.

<sup>100</sup> Art. 24, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, pubblicato in G.U. 6 dicembre 2011, n. 284, S.O. n. 251/L.

<sup>101</sup> Con l. 28 giugno 2012, n. 92, pubblicata in G.U. 3 luglio 2012, n. 153, S.O. n. 136.

monetaria<sup>102</sup>, fece aumentare il debito pubblico italiano sia in termini assoluti che, soprattutto, in termini relativi<sup>103</sup>. Fu, tuttavia, estremamente efficace nel risolvere l'endemico *deficit* della bilancia commerciale italiana<sup>104</sup>. Il combinato disposto fra decrescita del reddito nazionale, aumento della disoccupazione<sup>105</sup> e riduzione del costo del lavoro provocò una riduzione delle importazioni e un aumento delle esportazioni. Una cura adottata da tutti i Paesi periferici che, tuttavia, confermava l'impossibilità di riequilibrare i conti con l'estero e, al contempo, rendere più sostenibile il debito pubblico. Il che si sarebbe rivelato deleterio all'indomani dell'irrigidimento dei vincoli di bilancio adottato in sede europea.

Sempre il Governo Monti, infatti, procedette alla ratifica del Trattato istitutivo dell'*EsM* e del *Fiscal Compact*, provvedendo, dunque, all'inserimento del principio del pareggio di bilancio strutturale in Costituzione<sup>106</sup>. La situazione di emergenza finanziaria dell'epoca spinse il Parlamento ad approvare rapidamente la riforma senza un sostanziale dibattito<sup>107</sup>. La legge ha radicalmente riformato l'articolo 81 della Costituzione, prevedendo al primo comma che lo Stato avrebbe assicurato l'equilibrio fra le entrate e le spese, tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico<sup>108</sup>. Appare evidente il recepimento del principio del pareggio di bilancio strutturale e non nominale sancito dal *Fiscal Compact*. A prima vista, dunque, la formulazione dovrebbe consentire allo Stato l'adozione di politiche anticicliche nei periodi di crisi economica<sup>109</sup>. Tuttavia, va tenuto presente che la nuova disposizione fissa un principio guida di natura sostanziale, mentre la formulazione precedente dell'articolo 81 si collocava in

<sup>102</sup> Nel 2012 il reddito nazionale si contrasse del 2,98 per cento (sezione *Conti nazionali* in *dat.istat.it*). Nel medesimo anno il reddito complessivo dei Paesi dell'Unione economica e monetaria si contrasse dello 0,82 per cento (*europa-statistics.org*).

<sup>103</sup> Nel 2012 il debito pubblico italiano aumentò di circa 80 miliardi e passò dal 119,7 al 126,5 per cento del reddito nazionale. Il tutto nonostante le entrate fossero passate dal 45,6 al 47,6 per cento del reddito nazionale, mentre le spese crebbero dal 44,5 al 45,4 per cento del reddito nazionale, come si evince dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>104</sup> Dai dati presenti nella sezione *Rapporti con l'estero* di *infostat.bancaditalia.it*, si evince che il *deficit* della bilancia commerciale venne praticamente azzerato nel 2012, rispetto ai 45.692 milioni di euro dell'anno precedente. La situazione patrimoniale netta verso l'estero peggiorò nettamente, raggiungendo i 373.339 milioni di euro, il 22,98 per cento del reddito nazionale.

<sup>105</sup> Fra il 2011 e il 2012 il tasso di disoccupazione passò dall'8,5 al 10,8 per cento (*Sessant'anni di Europa*).

<sup>106</sup> Si tratta della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, pubblicata in G.U. 23 aprile 2012, n. 95.

<sup>107</sup> Tale mancanza di dibattito è stata da alcuni giustificata sostenendo che, attraverso la revisione costituzionale, sia stato ripristinato in Italia l'insieme dei principi in materia fiscale comuni alla tradizione europea. Si veda, in tal senso, Della Cananea G., *Lex Fiscalis europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, pp. 7-28, spec. pp. 23-24.

<sup>108</sup> Secondo Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 109, peraltro, la formulazione adottata sarebbe ambigua in quanto tutti i bilanci sono per definizione in equilibrio: l'ammontare delle entrate corrisponde necessariamente all'ammontare delle spese. La nozione di equilibrio, dunque, non avrebbe alcun significato in assenza di una precisazione sulla natura delle entrate. Quello che comunemente viene inteso come pareggio di bilancio consiste, infatti, nella corresponsione fra spese ed entrate di natura tributaria.

<sup>109</sup> Interpretano così la disposizione Cabras D., *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, pp. 112-113; Giupponi, T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, ivi, 2014, pp. 59-61; e Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, t. III, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 2110-2113.

posizione neutrale rispetto agli obiettivi di spesa del Governo<sup>110</sup>. Soprattutto, è opportuno fare una considerazione sistematica della revisione costituzionale e del suo rapporto con le disposizioni introdotte fra il 2011 e il 2013 a livello europeo al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri<sup>111</sup>. Infatti, il sesto comma del nuovo articolo 81 fa rinvio ad una legge rinforzata – da approvarsi a maggioranza assoluta – nella quale sia definito il contenuto della legge di bilancio e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese<sup>112</sup>. Tale legge rinforzata è stata approvata sempre nel 2012 e, oltre a stabilire che la legge di bilancio avrebbe potuto modificare le voci di entrata e di spesa – eliminando la legge di stabilità<sup>113</sup> –, ha fatto espresso rinvio all'obiettivo di medio termine così come definito dal diritto derivato europeo<sup>114</sup>. In particolare, nell'ambito del semestre europeo è la Commissione a calcolare l'indebitamento strutturale di ogni Paese membro basandosi sul concetto di prodotto interno lordo potenziale e reale. In altre parole, la Commissione prevede, facendo riferimento ai dati relativi agli anni precedenti, quale sarà il reddito nazionale del Paese e quale avrebbe potuto essere il reddito nazionale del Paese depurato degli effetti avversi del ciclo economico<sup>115</sup>. Maggiore è la distanza – il cosiddetto *output gap* – fra il prodotto interno lordo reale e potenziale del Paese maggiori saranno i suoi margini di indebitamento.

È, dunque, corretto in linea di principio la statuizione per cui il concetto di equilibrio non escluda categoricamente il ricorso a politiche fiscali anticicliche, ma la decisione relativa all'ampiezza di queste è stata nella sostanza sottratta al decisore politico nazionale e demandata ad un'istituzione sovranazionale che, oltretutto, nel determinare la possibilità di indebitamento degli Stati si serve di concetti direttamente riconducibili ad una precisa visione ideologica, del

<sup>110</sup> Come nota De Grazia D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, p. 2487.

<sup>111</sup> Come fa Chessa O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016, pp. 462-467.

<sup>112</sup> Oltretutto, tale legge deve conformarsi ai principi e criteri direttivi previsti all'articolo 5 della legge di revisione costituzionale. Come nota Brancasi A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. VII, Milano, Giuffrè, 2014, p. 179, la scelta di ricorrere ad una legge rinforzata è giustificata dal fatto che le relative disposizioni hanno la forza di imporsi alle leggi successive, comportandosi come norme interposte alla Costituzione. In questo modo, si porrebbe un argine al legislatore successivo nel modificare sia i contenuti della legge di bilancio che l'iter della relativa sessione di approvazione.

<sup>113</sup> Art. 15, primo comma, l. 24 dicembre 2012, n. 243, pubblicata in G.U. 15 gennaio 2013, n. 12. Tale disposizione ha posto fine al dibattito sulla natura formale o sostanziale della legge di bilancio, anche perché l'originario terzo comma dell'articolo 81 non appare nella versione revisionata nel 2012. Dal 2012 la prima sezione della legge di bilancio previsionale ha assorbito, dunque, i contenuti della legge di stabilità. In proposito, si veda Brancasi A., *Bilancio (equilibrio di)*, cit., pp. 184-186.

<sup>114</sup> Artt. 3 e 14, l. 24 dicembre 2012, n. 243, pubblicata in G.U. 15 gennaio 2013, n. 12. Va ricordato che per i Paesi membri dell'Unione economica e monetaria l'obiettivo di medio termine è compreso fra un avanzo e disavanzo non superiore all'un per cento del reddito nazionale (art. 1, n. 5, reg. Ue n. 1175/11 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/12). Tuttavia, per i Paesi come l'Italia, il cui debito si attesta ben al di sopra del parametro del 60 per cento, il *Fiscal Compact* ha previsto un disavanzo massimo consentito dello 0,5 per cento.

<sup>115</sup> Art. 1, n. 8, reg. Ue n. 1175/11 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306/12.

tutto coerente con la depoliticizzazione della moneta raggiunta con la creazione del Sebc<sup>116</sup>. Una spesa pubblica in disavanzo che consenta di eccedere il prodotto interno lordo potenziale calcolato dalla Commissione, infatti, creerebbe le condizioni per un potenziale innalzamento del livello dei prezzi mettendo a rischio l'obiettivo di stabilità perseguito dalla Bce. In sintesi, è il Consiglio, in base alle previsioni elaborate dalla Commissione, a decidere il livello di indebitamento degli Stati membri, i quali non possono contestarne le previsioni a meno di voler correre il rischio di creare una "crisi diplomatica" che si sostanzierebbe in sempre più ingenti difficoltà di finanziamento del proprio debito. Non contrasta con tali considerazioni il fatto che il nuovo secondo comma dell'articolo 81 consente il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali<sup>117</sup> a condizione che vi sia l'autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta<sup>118</sup>. Intanto perché tale formulazione sembra escludere l'indebitamento indirizzato agli investimenti pubblici<sup>119</sup>. Vi sarebbe, quindi, l'indebitamento consentito dal primo comma, destinato a correggere i soli effetti negativi del ciclo economico, e l'indebitamento consentito dal secondo comma, nelle ipotesi in cui la crisi sia talmente grave da non consentire il rispetto dell'obiettivo di medio termine<sup>120</sup>. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso, il Governo ha certamente l'iniziativa per proporre alle Camere lo scostamento dall'obiettivo di medio termine, ma deve preventivamente consultare la Commissione europea<sup>121</sup>. In altre parole, anche al verificarsi di eventi eccezionali la decisione ultima sull'indebitamento deve essere il frutto della contrattazione dell'esecutivo con la Commissione.

<sup>116</sup> Così Chessa O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., pp. 476-480.

<sup>117</sup> Che la legge rinforzata approvata nel 2012 definisce come "periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea" o "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" (art. 6, secondo comma, l. 24 dicembre 2012, n. 243, pubblicata in G.U. 15 gennaio 2013, n. 12).

<sup>118</sup> Anche il secondo comma, nota Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., p. 109, ha una formulazione ambigua. Intesa alla lettera, infatti, tale disposizione non consentirebbe al tesoro neppure di indebitarsi al fine di garantire il pagamento degli interessi sul debito pregresso. Secondo l'Autore il divieto del secondo comma deve fare necessariamente riferimento all'indebitamento netto, cioè al disavanzo mirante alla copertura delle spese non relative agli interessi. In caso contrario, l'Italia sarebbe difficilmente in grado di onorare i propri debiti.

<sup>119</sup> Così De Grazia D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., pp. 2514-2515.

<sup>120</sup> "Se si tratta semplicemente della presenza di una fase avversa del ciclo economico, non c'è bisogno di alcuna autorizzazione adottata a maggioranza assoluta delle Camere e le operazioni di ricorso all'indebitamento devono limitarsi a fornire le risorse necessarie a compensare le minori entrate e le maggiori spese inerziali (cioè derivanti dalla legislazione vigente) causate, appunto, dal ciclo negativo. Viceversa, se ricorrono eventi eccezionali, il loro accertamento deve essere effettuato dalle Camere a maggioranza assoluta ed il ricorso all'indebitamento non incontra limiti?" (Brancasi A., *Bilancio (equilibrio di)*, cit., pp. 182-183)

<sup>121</sup> Art. 6, terzo comma, l. 24 dicembre 2012, n. 243, pubblicata in G.U. 15 gennaio 2013, n. 12.

## 2.2. La rottura del fragile bipolarismo italiano

La crisi del debito sovrano avrebbe avuto conseguenze decisive sul sistema partitico italiano. Le consultazioni del 2013 – dovute ad uno scioglimento anticipato delle Camere a seguito dell'uscita del Pdl dalla maggioranza parlamentare che aveva sostenuto il Governo Monti – posero fine alla fragile dinamica bipolare del sistema partitico italiano, premiando una forza di nascita recente – il Movimento 5 Stelle – che aveva fatto dell'alterità agli schieramenti tradizionali il proprio tratto distintivo<sup>122</sup>. Accanto ad essa era riuscita ad entrare in Parlamento anche una lista guidata dal Presidente del Consiglio Monti, anch'essa postasi al di fuori degli schieramenti tradizionali. Le due forze politiche maggiori che nelle elezioni del 2008 avevano superato il 70 per cento dei consensi, scesero al di sotto della maggioranza assoluta<sup>123</sup>. Sia il Pd che il Pdl pagarono la propria fiducia al Governo Monti essendo, agli occhi dell'elettorato, responsabili delle misure di austerità fiscale adottate dall'esecutivo tecnico. È in questo frangente che, per la prima volta, divennero evidenti le ripercussioni sul sistema partitico della scelta di rinunciare alla sovranità monetaria e di adottare, di conseguenza, una precisa ricetta di contrasto alla crisi economica. Come si è visto, gli esecutivi italiani avrebbero dovuto adottare politiche di svalutazione del cambio reale per mantenere la bilancia commerciale in equilibrio. Le conseguenze recessive di tali politiche, tuttavia, avrebbero comportato il rischio di una minore sostenibilità del già elevatissimo debito pubblico italiano. Venne, dunque, deliberatamente scelto di lasciare che il *deficit* commerciale verso l'estero peggiorasse di anno in anno confidando nell'aiuto dei capitali stranieri. Quando l'aiuto finanziario del centro si ridusse i nodi di questa strategia vennero al pettine. In passato la soluzione sarebbe stata un misto fra deflazione interna e svalutazione esterna, ma quest'ultima non era più possibile. La formazione di un governo tecnico, sostenuto apertamente dal Presidente della Repubblica e votato esclusivamente

---

<sup>122</sup> Fondato dal comico Beppe Grillo, il Movimento 5 Stelle è una forza politica difficilmente collocabile nel quadro politico tradizionale. E ciò proprio perché il suo tratto distinto consiste nella critica dell'intero sistema politico italiano dipinto come colluso, corrotto e asservito ai potentati economici cui vorrebbe contrapporre un nuovo modo di fare politica, incentrato sugli strumenti di democrazia diretta. Si potrebbe definire il Movimento come una sorta di Lega Nord delle origini, differenziandosi da questa per il fatto di vantare un consenso distribuito su tutto il territorio nazionale, con un più sensibile successo nelle regioni meridionali. Si rimanda a Biorcio R., Natale P., *Politica a 5 stelle. Idee, storia e strategie del Movimento di Grillo*, Milano, Feltrinelli, 2013; e Biorcio R. (a cura di), *Gli attivisti del Movimento 5 stelle. Dal web al territorio*, Milano, Franco Angeli, 2015.

<sup>123</sup> Più in generale, sulle elezioni politiche del 2013 si vedano Di Virgilio A., Segatti P. (a cura di), *La rappresentanza politica in Italia. Candidati ed elettori nelle elezioni politiche del 2013*, Bologna, Il Mulino, 2016; e Chiaramonte A., De Sio L. (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Bologna, Il Mulino, 2014. Attenendosi ai risultati della Camera dei deputati, il Pd ottenne il 25,4 per cento dei voti, risultando la forza politica di maggioranza relativa grazie al voto degli italiani all'estero. Il Pdl si attestò al 21,6 per cento, mentre il M5S raggiunse il 25,6 per cento e Scelta Civica di Monti l'8,3 per cento.

al riequilibrio della bilancia commerciale attraverso una feroce deflazione interna, avrebbe dovuto consentire al sistema partitico di mettersi al riparo dalle proprie responsabilità politiche. I segmenti di elettorato maggiormente penalizzati dalla deflazione interna decisero, invece, di convogliare il proprio voto verso il M5S, mentre quelli delusi dalla fine anticipata dal Governo Monti verso la lista fondata da quest'ultimo. Le consultazioni del 2013 restituirono, dunque, un quadro parlamentare balcanizzato al Senato, mentre alla Camera il meccanismo premiale della legge elettorale del 2005 aveva conferito alla coalizione di centro-sinistra la maggioranza assoluta dei seggi pur non avendo ottenuto nemmeno il 30 per cento dei voti a livello nazionale. Una situazione che avrebbe obbligato le forze politiche tradizionali a cercare nuovamente un accordo di governo, stante l'indisponibilità assoluta del M5S di aprire ad alleanze eventi successivi<sup>124</sup>. Accordo che sarebbe giunto solo a seguito del decisivo apporto del Presidente della Repubblica Napolitano e dalla sua rielezione, sulla quale si tornerà in seguito. Dopo più di due mesi dalle elezioni nacque, pertanto, un nuovo governo di larghe intese, guidato dal vicesegretario del Pd Letta e sostenuto, oltre che da suo partito, dal Pdl e da Sc. Esecutivo che sarebbe durato meno di un anno sia a causa della dichiarazione di incandidabilità di Berlusconi, che avrebbe comportato la fuoriuscita del suo partito – nuovamente tornato a chiamarsi Forza Italia – dalla maggioranza e, soprattutto, dall'elezione a segretario del Pd di Renzi che avrebbe preso il posto di Letta. Lo stesso Renzi si sarebbe, poi, dimesso volontariamente nel dicembre del 2016 dopo che il corpo elettorale aveva respinto l'ampia riforma costituzionale alla quale il Presidente del Consiglio aveva legato le sorti del proprio Governo. Non essendo venuta meno la maggioranza parlamentare, a Renzi sarebbe succeduto l'ex ministro degli esteri Gentiloni fino al termine del 2017, quando la legislatura terminò con un nuovo scioglimento delle Camere<sup>125</sup>. E le elezioni del 2018 confermarono la fine del bipolarismo con il declino di Pd e Fi, mentre le uniche forze che si erano collocate stabilmente all'opposizione nella legislatura precedente, il M5S e la Lega, ottennero insieme oltre la metà dei seggi<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Si rimanda all'ampia ricostruzione di Olivetti M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione di Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, t. III, cit., pp. 2221-2324.

<sup>125</sup> Sugli esecutivi della diciassettesima legislatura si rimanda a Severa F., *Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione. L'esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 973-993; Piccirilli G., *Ascesa e caduta del Governo Renzi: un destino legato ai tentativi (e ai metodi) di riforma istituzionale*, ivi, pp. 994-1005; e Poggi A., Sorrentino E., *Il referendum costituzionale del 2016 e la formazione del Governo Gentiloni*, ivi, pp. 1006-1023.

<sup>126</sup> I risultati e i protagonisti delle elezioni sono oggetto di studio di Chiaramonte A., De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento: le elezioni politiche del 2018*, Bologna, Il Mulino, 2019; e Valbruzzi M., Vignati R. (a cura di), *Il vicolo cieco: le elezioni del 4 marzo 2018*, Bologna, Il Mulino, 2018. Sempre rifacendosi ai risultati della Camera, il M5S risultò di gran lunga la forza politica di maggioranza relativa, con il 32,7 per cento dei voti, seguito dal Pd con il 18,8 per cento, la Lega con il 17,4 per cento, Fi con il 14 per cento e Liberi e Uguali, una formazione a sinistra del Pd, con il 3,4 per cento.

Se il sostegno al Governo Monti è sufficiente a spiegare la riduzione del consenso alle forze politiche tradizionali, le ragioni del vero e proprio crollo da queste subito nel 2018 va, invece, ricercato nelle riforme di ambito europeo che, come si è visto, hanno trasferito al raccordo fra la Commissione e il Consiglio la decisione ultima sul ricorso all'indebitamento da parte degli Stati membri. Rientrata la fase più acuta della crisi del debito sovrano, gli esecutivi della diciassettesima legislatura si orientarono verso la prosecuzione delle misure di contenimento della domanda interna inaugurate dal Governo Monti. Ottenendo, peraltro, risultati straordinari: la bilancia commerciale che per più di un decennio era rimasta in *deficit* cominciò ad accumulare *surplus* inferiori solo a quelli tedeschi e olandesi. Il che permise al Paese di ridurre in maniera consistente il proprio debito estero visto che i capitali esteri non erano più necessari per finanziare il *deficit* commerciale<sup>127</sup>. A questo proposito va ricordato che il ministro dell'economia del Governo Letta fosse Saccomanni, che ricopriva il ruolo di Direttore Generale della Banca d'Italia come Dini prima di lui. In ogni caso, anche i due esecutivi successivi – nei quali ministro dell'economia sarebbe stato l'ex Direttore esecutivo del Fmi Padoan – si impegnarono ugualmente nella direzione di un programmato contenimento dei consumi interni. A questo proposito, la più importante misura del quinquennio è stata il cosiddetto Jobs Act<sup>128</sup> del Governo Renzi che ha, nella sostanza, reso del tutto residuale la tutela reale in caso di licenziamento senza giustificato motivo del lavoratore dipendente a tempo indeterminato, completando così quanto iniziato dal Governo Monti. Sempre il Governo Renzi ha approvato la riforma della contabilità nazionale, andando a adattare le disposizioni introdotte nel 2009 e nel 2011 alle intervenute riforme di ambito europeo e alla legge rinforzata di attuazione della riforma costituzionale del 2012. In particolare, è stato previsto che il documento programmatico di bilancio<sup>129</sup> avrebbe dovuto essere presentato alla Commissione europea e alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno<sup>130</sup>, mentre il disegno di legge di bilancio – ora abilitato a modificare le

---

<sup>127</sup> Fra il 2013 e il 2017, l'Italia ha registrato un *surplus* commerciale medio annuo pari al 2,04 per cento con il picco raggiunto proprio nel 2017 un surplus di 47.411 milioni di euro. Nel medesimo periodo di tempo la Germania e i Paesi Bassi hanno avuto un *surplus* medio annuo pari, rispettivamente, al 7,69 e all'8,04 per cento dei rispettivi redditi nazionali. Nello stesso lasso di tempo la posizione debitoria netta sull'estero passò da un *deficit* di 377.186 milioni di euro – pari al 23,39 per cento del reddito nazionale – ad un *deficit* di 127.637 milioni di euro – pari al 7,35 per cento del reddito nazionale.

<sup>128</sup> Si tratta della l. 10 dicembre 2014, n. 183, pubblicata in G.U. 15 dicembre 2014, n. 290. Sul complesso della riforma si rimanda a Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma Jobs Act*, Padova, Cedam, 2016; e Santoni F., Ricci M., Santucci R., *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.

<sup>129</sup> Lo strumento – istituito dall'art. 4, secondo comma, reg. Ue n. 473/13 del Parlamento europeo e del Consiglio 21 maggio 2013, pubblicato in G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 140/11 – attraverso cui i governi degli Stati membri devono comunicare alla Commissione le linee fondamentali della propria legge di bilancio perché sia verificato il rispetto degli obiettivi fissati dal Consiglio su proposta della Commissione nell'ambito del semestre europeo.

<sup>130</sup> Art. 1, quinto comma, l. 4 agosto 2016, n. 163, pubblicata in G.U. 25 agosto 2016, n. 198.

voci di spesa e di entrata<sup>131</sup> – avrebbe dovuto essere presentato entro il 20 ottobre<sup>132</sup>, restringendo ancor di più i tempi di analisi delle Camere.

E come avvenuto nella seconda parte della legislatura precedente, anche fra il 2013 e il 2017 la politica di contenimento della domanda interna ebbe effetti depressivi sul reddito nazionale, tanto che al termine del periodo considerato l'Italia non aveva ancora recuperato i livelli raggiunti nel 2007, l'anno precedente l'inizio della crisi dei mutui *subprime*<sup>133</sup>. Ciò ha determinato, oltre ad un ulteriore aumento della disoccupazione e una crescita dei prezzi inferiore a quella già asfittica della media europea<sup>134</sup>, un aumento del debito pubblico<sup>135</sup>. Il motivo ormai evidente è che, in assenza di consistenti tassi di crescita del reddito nazionale la riduzione del debito in termini relativi è impossibile. Va, oltretutto, ricordato che la situazione debitoria avrebbe potuto essere peggiore in assenza del *pspp* della Bce che ha facilitato il finanziamento dei Paesi membri. E, infatti, durante la diciassettesima legislatura, nonostante l'aumento del debito avesse dovuto, per logica, spingere gli investitori a chiedere rendimenti più elevati, la spesa per interessi si è ridotta, consentendo all'Italia di migliorare di anno in anno il proprio indebitamento, nonostante le entrate si siano ridotte, nel periodo preso a riferimento, in maniera maggiore rispetto alle spese<sup>136</sup>. Ulteriore dimostrazione del fatto che l'intervento della Bce sia stato ben più importante per la risoluzione della crisi del debito sovrano rispetto alle ricette di austerità adottate dalle altre istituzioni europee. Il Paese, dunque, non è mai arrivato all'obiettivo del pareggio di bilancio che, come si ricorda, avrebbe dovuto essere raggiunto già nel 2013. La situazione dei conti pubblici – e il mancato rispetto dell'impegno assunto dall'Italia di portare il debito pubblico al parametro di riferimento assunto tramite la stipula del *Fiscal Compact* – non

<sup>131</sup> Art. 2, terzo comma, l. 4 agosto 2016, n. 163, pubblicata in G.U. 25 agosto 2016, n. 198.

<sup>132</sup> Art. 1, secondo comma, l. 4 agosto 2016, n. 163, pubblicata in G.U. 25 agosto 2016, n. 198.

<sup>133</sup> Il tasso di crescita del reddito nazionale è stato, in media, dello 0,38 per cento annuo, nel periodo di tempo considerato, come si evince dalla sezione *Conti nazionali* in *dat.istat.it*. Nel 2017 il reddito nazionale è stato del 5,03 per cento inferiore al reddito nazionale del 2007. Nel medesimo decennio, invece, i Paesi membri dell'Unione economica e monetaria hanno, nel loro complesso, registrato una crescita del reddito nazionale pari al 6,52 per cento (*euro-area-statistics.org*). L'economia italiana è, dunque, rimasta indietro rispetto all'economia europea, la quale, già di per sé non ha mostrato segni incoraggianti di ripresa, soprattutto se comparata con gli Stati Uniti, nei quali il reddito nazionale del 2017 è stato del 31,89 per cento più elevato del reddito nazionale del 2007 (sezione *Countries* in *imf.org*).

<sup>134</sup> Nel 2014 il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 12,9 per cento. Il dato più elevato dal 1960, cioè da quando sono disponibili le rilevazioni sull'occupazione dell'Istat, disponibili in *Sessant'anni di Europa*. Alla fine del 2017 il tasso di disoccupazione era comunque piuttosto elevato, cioè il 10,9 per cento, secondo *euro-area-statistics.org*. Fra il 2013 e il 2017, poi, il tasso di inflazione medio annuo è stato pari allo 0,57 per cento contro lo 0,75 per cento dell'Unione economica e monetaria.

<sup>135</sup> Alla fine della diciassettesima legislatura il debito pubblico sarebbe giunto al 134,2 per cento del reddito nazionale.

<sup>136</sup> Le entrate passarono dal 48,1 per cento del reddito nazionale del 2013 al 46,3 per cento del 2017. Nel medesimo periodo le spese scesero dal 46,1 al 45,0 per cento del reddito nazionale. Di conseguenza, l'avanzo primario italiano – che aveva raggiunto il 2,2 per cento nel 2012 con il Governo Monti – scese all'1,4 per cento nel 2017. Nello stesso arco di tempo, tuttavia, le spese per gli interessi sul debito scesero dal 4,8 al 3,8 per cento del reddito nazionale e il rendimento medio dei bpt decennali è stato il più basso di sempre, attestandosi in media al 2,27 per cento. I dati sono sempre estrapolati dalle sezioni *Finanza pubblica* e *Tassi di interesse* di *infostat.bancaditalia.it*.

ha, tuttavia, provocato la reazione delle istituzioni europee. I governi della legislatura, infatti, hanno sempre previsto di mantenere il proprio indebitamento strutturale all'interno dei limiti strutturali individuati dal *Fiscal Compact*<sup>137</sup>. Tali previsioni sono state frequentemente giudicate ottimistiche dal Consiglio<sup>138</sup> e, oltretutto, sono state sistematicamente smentite dai rendiconti consuntivi successivi<sup>139</sup>. In altre parole, l'applicazione dei nuovi e più rigidi vincoli di bilancio elaborati a seguito della crisi dei debiti sovrani è stata temperata dalla sensibilità politica della Commissione e del Consiglio, in assenza della quale l'Italia avrebbe dovuto adottare tagli di spesa per decine di miliardi di euro ogni anno<sup>140</sup>.

È opportuno, in ogni caso, soffermarsi ancora sugli effetti della sorveglianza preventiva delle istituzioni europee sulle manovre di bilancio dei Paesi membri. Si è accennato al fatto che la Commissione, al fine di calcolare i margini di indebitamento di ogni Stato si basa sulle previsioni relative al relativo prodotto interno lordo potenziale e reale. Uno Stato membro che persegua un indebitamento annuo superiore a quello necessario a contrastare gli effetti avversi del ciclo economico produrrebbe un prodotto interno lordo reale superiore a quello potenziale e promuoverebbe le condizioni per una crescita inflazionistica. La questione cruciale riguarda, dunque, il metodo di calcolo adottato dalla Commissione per prevedere il prodotto interno lordo potenziale e reale, che si basa sull'impiego dei fattori produttivi, quali la manodopera<sup>141</sup>. Ebbene, quando la Commissione ritiene che il tasso di disoccupazione del Paese sia vicino al proprio limite minimo – quello che viene chiamato tasso di disoccupazione naturale – il

<sup>137</sup> Per fare un esempio, nella *Nota di aggiornamento al def* del 2013 (p. 2), licenziata dal Governo Letta il 20 settembre 2013, veniva previsto un indebitamento, in percentuale sul reddito nazionale, pari al 3,0 per cento per il 2013, al 2,5 per cento per il 2014, all'1,6 per cento per il 2015, allo 0,8 per cento per il 2016 e allo 0,1 per il 2017. Nel quinquennio l'indebitamento strutturale previsto sarebbe stato compreso fra lo 0,4 per cento del reddito nazionale e il pareggio. E il debito pubblico, complici stime di crescita superiori a quelle che poi si sarebbero verificate, si sarebbe attestato al 120,1 per cento del reddito nazionale nel 2017. I documenti programmatici sono disponibili nella sezione *Documenti e pubblicazioni* del sito *mef.gov.it*.

<sup>138</sup> Basti vedere, ad esempio, la *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia*, disponibile nella sezione *Semestre europeo* di *consilium.europa.eu*. Nel considerando n. 9 si legge, infatti, che “*lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità è leggermente ottimistico, in particolare per quanto riguarda gli ultimi anni del programma di stabilità*”.

<sup>139</sup> L'indebitamento annuo nel quinquennio compreso fra il 2013 e il 2017 fu pari, rispettivamente, al 2,9, al 3,0, al 2,6, al 2,4 e al 2,4 per cento (sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*).

<sup>140</sup> Facendo un semplice calcolo, basandosi sui dati del 2013, quando il debito pubblico – secondo la sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it* – si è attestato al 132,5 per cento del reddito nazionale, l'impegno di ridurre l'ammontare di un ventesimo ogni anno fino al raggiungimento del parametro del 60 per cento, avrebbe comportato una riduzione annuale pari al 3,63 per cento in rapporto al reddito nazionale dell'epoca, corrispondenti a circa 48 miliardi. È chiaro che l'entità delle manovre correttive sarebbe diminuita nel corso degli anni, man mano che il Paese si fosse avvicinato all'obiettivo. Ed è altrettanto vero che elevati tassi di crescita del reddito nazionale avrebbero reso il debito più sostenibile anche in assenza di tali manovre. Tuttavia, si è visto che la diciassettesima legislatura è stata caratterizzata da una sostanziale stagnazione del reddito nazionale italiano – aumentato nel quinquennio solamente del 3,78 per cento – per cui il raggiungimento dell'obiettivo siglato con il *Fiscal Compact* avrebbe richiesto una riduzione del debito in termini assoluti e non relativi.

<sup>141</sup> Come spiega Chessa O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., pp. 465-467.

prodotto interno lordo potenziale viene sempre più a coincidere con quello reale. In altre parole, la Commissione decide unilateralmente quale sia il tasso di disoccupazione naturale del Paese, lo confronta con quello reale e, da qui, risale fino al calcolo del relativo indebitamento strutturale. Dunque, può accadere che la Commissione ritenga che Paesi con tassi di disoccupazione elevatissimi siano comunque vicini al proprio prodotto interno lordo potenziale. Persino economisti di chiara fede europeista hanno criticato i metodi di calcolo della Commissione, sostenendo che le proprie previsioni fossero errate e condannassero alcuni Paesi membri a spirali di austerità fiscale non necessarie<sup>142</sup>. Lo proverebbe il bassissimo tasso di crescita dei prezzi italiani, che fanno presumere che politiche fiscali più espansive non avrebbero probabilmente creato spirali inflattive<sup>143</sup>. Il fatto è che tale sistema di sorveglianza preventiva – consentendo alla Commissione, in sostanza, di imporre ai Paesi membri di tenere artificialmente elevata la disoccupazione – erode necessariamente il consenso delle forze politiche chiamate ad applicarne le ricette. La prolungata politica di contenimento della domanda interna intrapresa dai governi di centro-sinistra della diciassettesima legislatura ne ha ristretto ulteriormente la base elettorale, in maniera analoga – se vogliamo – a quanto accaduto alla Dc nella prima legislatura. E, soprattutto, ha promosso le condizioni per la crescita di forze politiche euroscettiche, premiate infatti dalle consultazioni del 2018.

Appare evidente che le riforme del 2011 abbiano consegnato alla Commissione un potere discrezionale enorme, dalla cui applicazione dipendono le decisioni di finanza pubblica dei Paesi membri. Senza dimenticare che, in ogni caso, sia la sorveglianza preventiva nell'ambito del semestre europeo che la procedura per disavanzi eccessivi sono rimaste prerogative di organi politici. Come si è visto, nonostante il Consiglio riconoscesse che le previsioni dei governi della diciassettesima legislatura fossero ottimistiche, la Commissione non ha mai espresso pareri negativi sui dpb che le venivano proposti, pur rilevando che gli sforzi compiuti dall'Italia non fossero sufficienti. Che il rispetto dei vincoli di bilancio sia rimasta una questione sostanzialmente politica è stato dimostrato negli ultimi mesi del 2018, quando si è consumato il contrasto fra la Commissione e l'esecutivo euroscettico formatosi dopo le elezioni a seguito di accordo programmatico fra i M5S e la Lega. Il I Governo Conte, fin dal proprio insediamento, ha mostrato un netto cambiamento di indirizzo politico rispetto ai precedenti, approvando il cosiddetto decreto dignità, irrigidendo la disciplina di diverse tipologie di contratti a termine e innalzando l'indennità prevista in caso di licenziamento senza giusta causa del dipendente a

---

<sup>142</sup> Ci si riferisce, per esempio, a Cottarelli C., Giannusso F. e Porello C., *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, in *lavoce.info*, 4 novembre 2014.

<sup>143</sup> Nel 2014 e nel 2015 il tasso di inflazione italiano è stato pari, rispettivamente, allo 0,23 e allo 0,11 per cento. Nel 2016 si è addirittura registrata una lieve deflazione, pari allo 0,05 per cento (*euro-area-statistics.org*).

tempo indeterminato<sup>144</sup>. Ha, inoltre, alleggerito i requisiti per accedere al pensionamento<sup>145</sup> e, infine, previsto un sussidio – il reddito di cittadinanza – destinato a chi versi in condizioni di povertà assoluta a patto che il beneficiario partecipi a iniziative formative destinate all’inserimento nel mercato del lavoro<sup>146</sup>. Si trattava di provvedimenti, in particolare gli ultimi due, destinati a produrre un aumento della spesa pubblica, tanto da costringere l’esecutivo a rivedere le previsioni indicate dal def approntato dal Governo Gentiloni<sup>147</sup>.

Ciò ha provocato la reazione della Commissione, la quale, dopo aver ricevuto il dpb del I Governo Conte, ha emesso un parere critico, chiedendo una riduzione dell’indebitamento in un primo tempo rifiutata dall’esecutivo. Ne è scaturito un braccio di ferro con le istituzioni europee che si è tradotta in un innalzamento del differenziale fra i titoli pubblici italiani e quelli tedeschi in maniera analoga a quanto avvenne nel 2011 anche se su una scala di grandezza minore<sup>148</sup>. Di fronte alle sempre crescenti difficoltà di finanziamento del debito il I Governo Conte ha accettato un compromesso con la Commissione consistente nella riduzione dell’indebitamento previsto per il 2019. Al fine di recepire l’accordo con la Commissione, l’esecutivo ha, dunque, presentato al Senato un maxiemendamento che sostituiva il testo del disegno di legge di bilancio presentato alla Camera e da questa già approvato l’8 dicembre<sup>149</sup>, ponendovi la questione di fiducia<sup>150</sup>. Oltre a mettere in evidenza la compressione, se non proprio l’annullamento, delle prerogative parlamentari nella sessione di bilancio – compressione che, peraltro, non costituisce una novità come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale<sup>151</sup> – la vicenda

<sup>144</sup> Artt. 1, 2 e 3, d.l. 12 luglio 2018, n. 87, pubblicato in G.U. 13 luglio 2018, n. 161. Si rimanda a Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Decreto Dignità e Corte costituzionale n. 194 del 2018: come cambia il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>145</sup> Artt. 14 e 15, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, pubblicato in G.U. 28 gennaio 2019, n. 23.

<sup>146</sup> Artt. 1-13, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, pubblicato in G.U. 28 gennaio 2019, n. 23. Contrariamente alla vulgata, solo i primi due provvedimenti si sono posti in netto contrasto con l’indirizzo politico precedente. Una forma di sussidio come contrasto agli effetti più deleteri della disoccupazione era stata, infatti, richiesta dalla stessa lettera della Bce al IV Governo Berlusconi e un primo esperimento in tale senso, il reddito di inclusione era già stato introdotto dal Governo Gentiloni con d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, pubblicato in G.U. 13 ottobre 2017, n. 240, di attuazione della l.d. 15 marzo 2017, n. 33, pubblicata in G.U. 24 marzo 2017, n. 70.

<sup>147</sup> In particolare, nella nota di aggiornamento al def del 27 settembre 2018 (p. 7), il I Governo Conte ha previsto, per il 2019, un indebitamento pari al 2,4 per cento del reddito nazionale, contro lo 0,8 per cento previsto dal Governo Gentiloni nel def del 26 aprile 2018 (p. 5). Si rimanda sempre alla sezione *Documenti e pubblicazioni* del sito *mef.gov.it*.

<sup>148</sup> Rifacendosi ai dati della sezione *Tassi di interesse* di *infostat.bancaditalia.it*, nel 2018 il tasso di interesse medio dei bpt decennali è stato del 2,98 per cento contro una media dell’1,81 per cento del quadriennio precedente.

<sup>149</sup> A.C., Seduta n. 97, 8 dicembre 2018, p. 68.

<sup>150</sup> A.S., Seduta n. 77, 22 dicembre 2018, pp. 97-99.

<sup>151</sup> A seguito dell’approvazione tramite questione di fiducia del maxiemendamento al d.d.l. bilancio, trentasette senatori del Pd hanno sollevato conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale lamentando le forzature procedurali viste. Il giudice costituzionale, pur riconoscendo in linea di principio la possibilità a ricorrere del singolo parlamentare, ha dichiarato inammissibile il ricorso – con ord. 8 febbraio 2019, n. 17 – non ravvisando violazioni manifeste delle prerogative parlamentari. L’evidente compressione dell’esame parlamentare, infatti, non avrebbe costituito una novità, essendo la proposizione di maxiemendamenti con questione di fiducia una prassi che “*si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica*” (cons. dir. n. 4.3), giustificando, oltretutto, il ricorso

ha reso chiaro quanto già accennato in precedenza: il sostanziale trasferimento della decisione ultima sull'indebitamento dei Paesi membri in capo alle istituzioni europee e la mancanza di spazio per politiche fiscali espansive pena l'innescare di una potenziale crisi del debito. È sufficiente, infatti, che la Commissione manifesti la propria contrarietà al dpb di un Paese membro per spingere gli investitori a vendere in maniera massiccia i relativi titoli di debito, provocandone una caduta del prezzo e, di conseguenza, un aumento del rendimento. Un meccanismo estremamente efficace nel vincolare gli Stati membri al rispetto delle raccomandazioni del Consiglio. Va, oltretutto, tenuto presente che sia quelle del Governo italiano che quelle della Commissione sono previsioni per l'anno successivo e, come qualsiasi previsione macroeconomica, sono inevitabilmente errate. Alla fine del 2019, l'effettivo indebitamento dello Stato italiano sarebbe stato pari all'1,5 per cento del reddito nazionale. In altre parole, il I Governo Conte ha ottenuto risultati fra i migliori della storia repubblicana sul versante dell'indebitamento pubblico<sup>152</sup>. Le previsioni dell'esecutivo euroscettico si erano dimostrate errate per eccesso, mentre quelle dei governi precedenti lo erano state per difetto<sup>153</sup>.

### 2.3. Il consolidamento del ruolo politico del Capo dello Stato

Di fronte all'accresciuta volatilità elettorale e alla riemersa instabilità degli esecutivi non poteva che riemergere la figura presidenziale così come accadde nella prima metà degli anni Novanta. A differenza che in passato, tuttavia, l'interventismo del Capo dello Stato sembra assumere carattere permanente, manifestandosi ogni qual volta si verifichi una divaricazione fra l'indirizzo politico nazionale e l'indirizzo politico europeo. Non più, dunque, un reggitore dello Stato in tempi di crisi, ma un vero e proprio soggetto politico, già presente in via potenziale

---

al maxiemendamento in tale frangente in virtù del fatto che “*la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale*” e che “*il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento*” (cons. dir. n. 4.4). Il testo dell'ordinanza è pubblicato in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, pp. 167-180, con note di Pace A., *Un ricorso suicida*, pp. 180-183; Anzon Demmig A., *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, pp. 183-191; e Manetti M., *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, pp. 191-200. Si rimanda anche a Pace L.F., *L'ord. n. 17/19 della Corte costituzionale e la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, il procedimento ex reg. Ue. 473/2013 e le ragioni della (confittuale) appartenenza dell'Italia all'Eurozona*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, pp. 515-528; e Giupponi T.F., *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 291-314.

<sup>152</sup> Negli ultimi trent'anni solo il II Governo Prodi nel 2007, con un indebitamento pari all'1,3 per cento del reddito nazionale, ha ottenuto risultati migliori del I Governo Conte, come si evince dalla sezione *Finanza pubblica* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it).

<sup>153</sup> È vero che il I Governo Conte è caduto nell'agosto del 2019, ma il successivo esecutivo – sempre guidato dall'accademico pugliese – non ha attuato provvedimenti significativi di riduzione dell'indebitamento, non avendo oltretutto significativi margini temporali per poterlo fare. Tant'è che la *Nota di aggiornamento al Def*, licenziata dal II Governo Conte il 30 settembre 2019, si prevedeva, per il 2019, un indebitamento pari al 2,2 per cento del reddito nazionale (p. 10).

nelle disposizioni costituzionali che ne delineano il ruolo. Già si è analizzata la condotta di Napolitano in occasione della crisi del debito sovrano e della caduta del Governo Berlusconi. In quei giorni, infatti, “*il Presidente della Repubblica ha assunto su di sé il ruolo di «garante della nazione nell’Unione europea»*” dato che “*Il mandato del Capo dello Stato di un Paese che aderisce all’Unione europea non può essere lo stesso di un Paese che non ne è membro. Il Presidente della Repubblica [...] opera in una sorta di «contesto costituzionale allargato» rispetto al semplice quadro del 1948*”<sup>154</sup>. È stato lo stesso Napolitano, del resto, a esplicitare questo ruolo attraverso le proprie dichiarazioni. Ad inizio novembre del 2011, tramite una nota, ha, infatti, manifestato “*dinanzi all’ulteriore aggravarsi della posizione italiana nei mercati finanziari?*” la propria convinzione sulla necessità di adottare “*decisioni efficaci*”, mentre qualche giorno più tardi rivolgendosi “*ai nostri partner europei, agli osservatori internazionali, e al mondo degli investitori finanziari?*” sosteneva che “*le forze politiche fondamentali, sia di maggioranza sia di opposizione, sono consapevoli della portata dei problemi che l’Italia deve affrontare con urgenza e attraverso sforzi coerenti e costanti nel tempo*”<sup>155</sup>. Una volta venuta meno la maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni del 2008, il Capo dello Stato ha così potuto fare tutto ciò che era in suo potere per tranquillizzare gli osservatori europei e gli investitori finanziari. In ciò facilitato dalla complicità di gran parte dell’arco politico, desideroso di adottare quelle misure di politica economica ritenute necessarie anche a livello nazionale, ma politicamente impopolari, attraverso un governo tecnico.

L’ampliamento dei poteri presidenziali ha trovato riconoscimento anche da parte della Corte costituzionale nell’ambito del conflitto di attribuzione sollevato da Napolitano contro la procura di Palermo, colpevole di non aver immediatamente distrutto le intercettazioni casuali dei colloqui telefonici intercorsi fra il Presidente della Repubblica e l’ex senatore Mancino, sottoposto a indagine penale<sup>156</sup>. Prescindendo dalla decisione, che ha diviso la dottrina, ciò che rileva è la motivazione che ha spinto la Corte a chiedere la distruzione delle intercettazioni, incentrata sul ruolo del Capo dello Stato quale garante dell’unità nazionale. Secondo la Corte, il Presidente della Repubblica sarebbe stato collocato dalla Costituzione “*al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra delle parti politiche*” conferendogli poteri necessari a “*indirizzare gli*

<sup>154</sup> Così Sterpa A., *Il Governo Monti*, cit., p. 965.

<sup>155</sup> Entrambe le note sono disponibili nella sezione *Comunicati* del sito *presidenti.quirinale.it*.

<sup>156</sup> Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013, pp. 1-50, con note di Mazziotti M., *Osservazioni sulla sent. n. 1 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, pp. 50-53; Sorrentino F., *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, pp. 54-58; Carlassare L., *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, pp. 59-64; De Siervo U., *Una buona sentenza a tutela delle libertà del Presidente della Repubblica*, pp. 64-71; Anzon A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, pp. 71-76; e D’Andrea A., *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, pp. 77-84. Si rimanda anche a Luciani M., *La gabbia del Presidente*, ivi, pp. 513-530; Modugno F., *Tanto rumore per nulla (o per poco)*, ivi, pp. 1247-1286; e Ferrua P., *La sentenza sulle intercettazioni casuali del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale*, ivi, pp. 1287-1304.

*appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito [...] oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali?* La funzione di rappresentanza dell'unità nazionale si dovrebbe, dunque, intendere “nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica”<sup>157</sup>. A tale prerogativa concorrerebbero non solo gli atti formali espressamente individuati dalla Costituzione, ma anche, e soprattutto, le “attività di stimolo, moderazione e persuasione” la cui efficacia verrebbe compromessa dalla pubblicità delle stesse. Un “potere di persuasione” che il Capo dello Stato – questo è il passaggio fondamentale della decisione – deve esercitare anche al fine di “indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono”<sup>158</sup>. Come è stato notato, tale decisione ha legittimato la partecipazione sostanziale – oltretutto coperta da riservatezza assoluta – del Presidente della Repubblica alla formulazione dell'indirizzo politico<sup>159</sup>. Tanto da far esplicitamente affermare che, nella Costituzione italiana, sarebbero tre gli organi politici con il Capo dello Stato che si affianca ai classici organi di indirizzo, cioè il Parlamento e il Governo<sup>160</sup>. O, ancora, che la forma di governo italiana sarebbe più simile al parlamentarismo dualista delle monarchie di fine Ottocento piuttosto che al parlamentarismo monista tipico delle democrazie europee del secondo Novecento. Un parlamentarismo, cioè, a tendenza presidenziale<sup>161</sup>.

Lo sdoganamento del ruolo politico del Capo dello Stato avrebbe, del resto, avuto conferma proprio pochi mesi dopo la sentenza della Corte costituzionale. Di fronte ad un quadro politico almeno tripolare restituito dalle elezioni del 2013 e al fallimento dell'incarico Bersani di formare un esecutivo sostenuto da una chiara maggioranza parlamentare, Napolitano decise di nominare un gruppo di dieci personalità provenienti da aree politiche differenti – ad esclusione del M5S – allo scopo di elaborare linee programmatiche attorno alle quali promuovere la formazione di un governo che avesse il sostegno parlamentare non solo delle forze di centro-sinistra. La nomina dei “dieci saggi” è stato un atto atipico<sup>162</sup> nell'ambito delle consultazioni che ha fatto scivolare il Presidente della Repubblica verso una funzione di co-determinazione

<sup>157</sup> Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, cons. dir. n. 8.2

<sup>158</sup> Ibidem, cons. dir. n. 8.3.

<sup>159</sup> Si veda Chessa O., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, pp. 27-29.

<sup>160</sup> In questo senso Bin R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, pp. 7-19, spec. pp. 8-10.

<sup>161</sup> Così Fusaro C., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, pp. 47-59.

<sup>162</sup> Sebbene parte della dottrina abbia cercato di ricondurlo all'interno della prassi esistente, come Caravita B., *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi*, 2013, n. 7, p. 5, il quale ha parlato di una sorta di mandato esplorativo collettivo.

dell'indirizzo politico. Napolitano, infatti, non si è limitato ad agevolare la formazione di una maggioranza, attraverso il ricorso agli strumenti elaborati dalla prassi nell'ambito delle consultazioni, ma ha tentato di elaborare un vero e proprio programma di governo<sup>163</sup>. Governo che, in seguito, ha visto la luce proprio grazie alla rielezione di Napolitano. In quel frangente le elezioni presidenziali, infatti, si erano inevitabilmente trasformate in un preludio a future alleanze politiche<sup>164</sup>. Di fronte all'insuccesso di ogni altra opzione, la rielezione di Napolitano sarebbe divenuta, infatti, propedeutica alla formazione di un esecutivo di unità nazionale, alla cui opposizione si collocarono solo il M5S e la Lega. Il che fu ammesso dallo stesso Capo dello Stato nel suo discorso di re-insediamento, nel quale sostenne di aver accettato la rielezione anche al fine di dare al Paese un Governo che, auspicabilmente, si sarebbe dato come obiettivi i punti programmatici elaborati dai “dieci saggi” da lui nominati<sup>165</sup>. Non a caso, diversi di questi “saggi” sarebbero poi stati ministri nel Governo Letta<sup>166</sup>, al quale l'incarico era stato conferito solo due giorni dopo il giuramento del Presidente. Il nuovo esecutivo, dunque, aveva il pieno appoggio del Capo dello Stato che non avrebbe esitato, nei mesi successivi, a prenderne le difese contro gli attacchi delle opposizioni<sup>167</sup>. Una tutela presidenziale che, comunque, dovette arrendersi alla fine dell'esecutivo, sopravvissuto all'uscita del Pdl dalla maggioranza grazie alla permanenza di un'ala filogovernativa guidata da Alfano, ma non alla sfiducia del nuovo Segretario del Pd Renzi.

In sintesi, il *surplus* di autorevolezza derivante dal fatto di essere interlocutore privilegiato delle istituzioni europee ha spinto il Presidente della Repubblica a intervenire con sempre maggiore incisività ed efficacia nelle questioni politiche. Interventismo che ha raggiunto il massimo grado nelle vicende seguenti le elezioni politiche del marzo del 2018. Come si è accennato più volte, le consultazioni hanno restituito un quadro parlamentare frammentato, ma non del tutto assimilabile a quello della cosiddetta Prima Repubblica. Infatti, nelle esperienze precedenti la riforma elettorale del 1993, a causa degli equilibri interni e internazionali, le strategie di accordo post-elettorale dei partiti erano ben note. In tal caso, invece, i tre poli concorrenti si erano

<sup>163</sup> Come notato da Severa F., *Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione*, cit., pp. 982-983.

<sup>164</sup> Per la cronaca della rielezione si rimanda sempre a Brizzi R., *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, cit., pp. 673-675; e Mascilli Migliorini L., La Nave G., *I partiti e l'elezione dei Presidenti*, cit., pp. 716-717. Rifiutando la convergenza verso il candidato del M5S Rodotà, il centro-sinistra cercò dapprima un accordo col centro-destra sul nome dell'ex Presidente del Senato Marini, ma poi decise di proporre unilateralmente Prodi, rompendo qualsiasi possibilità di accordo con gli altri poli. Di fronte all'insuccesso dell'operazione si apriva una potenziale fase di stallo alla quale centro-sinistra, centro-destra e Scelta Civica risposero chiedendo al Presidente uscente la disponibilità di essere rieletto. Sulla vicenda si veda anche Ceccanti S., «Rieletto, ma non troppo»: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, pp. 403-406.

<sup>165</sup> Atti Parlamento in seduta comune, XVII legislatura, Seduta n. 2, 22 aprile 2013, p. 3 e p. 6.

<sup>166</sup> Giovannini divenne ministro del lavoro, Mauro ministro della difesa, Moavero Milanesi ministro per i rapporti europei e Quagliariello ministro per le riforme. Invece, Bubbico fu nominato viceministro degli interni.

<sup>167</sup> Alcuni esempi sono forniti da Severa F., *Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione*, cit., pp. 989-990.

dipinti come radicalmente alternativi, ma nessuno di questi avrebbe poi ottenuto la maggioranza parlamentare<sup>168</sup>. La situazione apriva ampi spazi di discrezionalità al Presidente della Repubblica Mattarella, come testimoniano i due mandati esplorativi conferiti, in successione, al Presidente del Senato – vertente a sondare le condizioni per la formazione di un esecutivo sorretto dal M5S e dalla coalizione di centro-destra – e al Presidente della Camera – condizionato, invece, a verificare le possibilità di un esecutivo appoggiato sempre dal M5S con il concorso della coalizione di centro-sinistra<sup>169</sup>. Dopo lunghe trattative informali si è registrato un avvicinamento fra il M5S e la Lega, partito che, dunque, ha rotto la coalizione di centro-destra. Avvicinamento guidato dai Segretari dei rispettivi partiti e suggellato da un vero e proprio contratto di governo, ruotante attorno l'individuazione del Presidente del Consiglio nella figura del Professor Giuseppe Conte, che non aveva pregresse esperienze politiche, coadiuvato dai due leader di partito quali vicepresidenti del Consiglio. Il Presidente della Repubblica ha, dunque, conferito l'incarico a Conte, il quale nel giro di pochi giorni ha sciolto la riserva e presentato la propria lista dei ministri, nella quale figurava l'economista euroscettico Paolo Savona a capo del ministero dell'economia e delle finanze. Ciò ha provocato l'irrigidimento del Capo dello Stato, che ha posto il veto sulla nomina di tale personalità, con la conseguente rinuncia dell'incaricato che non si è mostrato disponibile a modificare la lista dei ministri.

Il veto su Savona è stato reso manifesto dallo stesso Presidente della Repubblica attraverso un comunicato, nel quale Mattarella, oltre a ribadire di aver agevolato in tutti i modi la formazione del governo, ha sostenuto che in sede di nomina dei ministri egli “*svolge un ruolo di garanzia che non ha mai subito, né può subire, imposizioni*”. Ha spiegato, dunque, il proprio veto su Savona rifacendosi alla circostanza per cui “*La designazione del ministro dell'economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari*”, mentre Savona sarebbe “*visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano*”. Il veto, dunque, sarebbe derivato dall'esigenza di scongiurare il manifestarsi di incertezze sulla permanenza dell'Italia nella moneta unica, la quale “*ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende*”<sup>170</sup>. Dunque, lo stesso Presidente della Repubblica ha sentito l'urgenza di pubblicizzare i propri intendimenti, facendo a meno della riservatezza che, secondo la Corte costituzionale, avrebbe dovuto caratterizzare il potere presidenziale

<sup>168</sup> Così Morrone A., *Governo di cambiamento*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., p. 1029.

<sup>169</sup> Sui quali si rimanda a Leone S., *Un mandato esplorativo condizionato alla Presidente del Senato... e poi... al Presidente della Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, pp. 685-689.

<sup>170</sup> Il testo del comunicato è pubblicato in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2018, pp. 978-979.

di stimolo, raccordo e persuasione. Ed è in questo che risiede il cuore della questione. Secondo alcuni la condotta di Mattarella si sarebbe sostanziata in un'indebita ingerenza di un potere di garanzia nella determinazione dell'indirizzo politico, che resta prerogativa della maggioranza parlamentare che esprime e sostiene il potere esecutivo<sup>171</sup>. Nelle occasioni precedenti, infatti, le obiezioni del Capo dello Stato alla nomina a ministro di specifiche personalità proposte dal Presidente del Consiglio incaricato, oltre ad essere divenute di pubblico dominio solo a seguito di indiscrezioni giornalistiche, erano state motivate da profili di opportunità, come riconosciuto anche da chi ha difeso l'operato del Presidente della Repubblica<sup>172</sup> e come, del resto, la dottrina si era sempre espressa<sup>173</sup>. Nel caso Savona, invece, è stato lo stesso Capo dello Stato a chiarire che il suo veto fosse dovuto alle posizioni politiche dell'interessato nei confronti della moneta unica.

Vi è chi, cogliendo nel segno, ha ipotizzato che secondo Mattarella procedere alla nomina di Savona a ministro dell'economia avrebbe significato compiere un reato presidenziale, giacché – provocando “*probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro*” – si sarebbe risolta in una violazione degli obblighi internazionali e comunitari che la Costituzione riconosce agli articoli 11 e 117, primo comma. Senonché, chi propone questa versione della vicenda lamenta che, in tal modo, il Presidente della Repubblica sarebbe passato dall'essere il garante dell'unità nazionale al portatore di un interesse nazionale, il cui perseguimento può comportare l'esclusione delle posizioni politiche discordi. Oltretutto, il Capo dello Stato, nel proprio comunicato, ha fatto riferimento ai mercati internazionali, la cui fiducia ben difficilmente può ricondursi al rispetto degli obblighi internazionali e comunitari che la Costituzione impone ai pubblici poteri<sup>174</sup>. Tuttavia, come si è visto, la moneta unica è sorta proprio dalla volontà comune degli aderenti di privarsi dell'indirizzo politico in materia monetaria e di conferirlo ad un'autorità esterna e legittimata esclusivamente dalla propria competenza tecnica. Se

---

<sup>171</sup> Si rimanda, ad esempio, agli interventi di Lorenza Carlassare e Valerio Onida nel *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2018, pp. 990-992 e pp. 1007-1009.

<sup>172</sup> Così Roberto Bin nel *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., p. 984.

<sup>173</sup> Si veda, fra gli altri, Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1196-1197, secondo il quale il Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di procedere alla nomina di un ministro solo in casi scolastici come il mancato godimento dei diritti civili e politici dell'interessato. Al di fuori di queste ipotesi, il Capo dello Stato potrebbe esclusivamente manifestare l'inopportunità politica di proporre una determinata personalità a capo di un dicastero. Un episodio immediatamente precedente a quello in esame aveva riguardato il Presidente del Consiglio incaricato Renzi, il quale, di fronte alle perplessità di Napolitano sull'opportunità di porre a capo del ministero della giustizia un magistrato in servizio come Gratteri, aveva deciso di desistere e proporre al suo posto Orlando, come narra Piccirilli G., *Ascesa e caduta del Governo Renzi*, cit., p. 1002.

<sup>174</sup> Propone tale ricostruzione Vosa G., *La pretesa “responsabilità istituzionale” del Presidente della Repubblica: un'accurata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2019, n. 4, pp. 196-208.

l'Unione economica e monetaria costituisce il più raffinato tentativo di spoliticizzazione della moneta e se la sua salvaguardia costituisce obiettivo permanente dell'ordinamento interno è logica e naturale conseguenza che il Presidente della Repubblica arrivi a porre il veto su chi ha posizioni politiche incompatibili con tale progetto. Ed è vero che la fiducia dei mercati costituisce un fatto pre-giuridico, ma la perdita della sovranità monetaria ha comportato che i Paesi membri della moneta unica dovessero finanziarsi sul mercato alle condizioni poste da questo, secondo il paradigma dello Stato debitore. Da quest'ottica si riesce, dunque, ad apprezzare anche l'urgenza di rendere pubbliche le motivazioni del veto. Il comunicato del Capo dello Stato costituisce la garanzia dell'affidabilità del Paese nei confronti dei propri creditori. In assenza di un gesto così eclatante, infatti, le motivazioni della crisi avrebbero potuto non essere pienamente comprese, aggravando ulteriormente lo *spread* fra titoli pubblici italiani e tedeschi. L'esigenza di tranquillizzare i mercati, dunque, costituiva un interesse sovraordinato persino al principio di massima riservatezza che assicura l'efficacia della funzione presidenziale di raccordo fra i poteri.

L'attenzione agli investitori italiani e internazionali è significativa anche per un ulteriore aspetto. Nel comunicato, infatti, Mattarella ha riconosciuto implicitamente che uscire dall'Unione economica e monetaria sia possibile, ma a condizione di discuterne “*apertamente e con un serio approfondimento*”. Tuttavia, è del tutto verosimile che un dibattito politico in merito – magari portato avanti in campagna elettorale dalle forze politiche che ne abbiano fatto un punto programmatico – porterebbe ad una fuga dai titoli pubblici italiani e alla conseguente esplosione dei rispettivi rendimenti. A quel punto occorre chiedersi quale sarebbe la reazione del Presidente della Repubblica – che, nella vicenda Savona, si è assunto il dovere di difendere i risparmiatori italiani – nel caso in cui tali forze politiche ottenessero la maggioranza assoluta dei seggi. Come è noto, la vicenda Savona si è poi risolta con l'affidamento di un nuovo incarico a Conte dopo che il M5S e la Lega hanno fornito al Presidente della Repubblica la garanzia che Savona non sarebbe stato proposto al ministero dell'economia<sup>175</sup>. E, come si è visto, il I Governo Conte ha nel giro di pochi mesi sperimentato quel ruolo disciplinante dei mercati – di cui si era fatto interprete il Capo dello Stato – nell'ambito dell'interlocuzione con la Commissione europea seguito al parere critico sul disegno di legge di bilancio. Dunque, si è reso palese la mancanza di alternative all'indirizzo politico uscito vincitore dalla crisi dei debiti sovrani:

---

<sup>175</sup> Non prima che il Presidente della Repubblica conferisse un azzardato incarico all'economista ed ex Direttore esecutivo del Fmi Cottarelli. Azzardato perché, stante il fatto che il M5S e la Lega avevano la maggioranza assoluta dei seggi appariva quasi impossibile che l'incaricato potesse ottenere la fiducia delle Camere, sebbene il suo mandato fosse stato condizionato alla sola approvazione di una nuova legge elettorale e della legge di bilancio. Sull'incarico a Cottarelli si rimanda a Lupo N., *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, pp. 689-692.

l'austerità fiscale quale mezzo per garantirsi il credito dei mercati e, soprattutto, della Bce. Indirizzo politico di rango costituzionale di cui non può non farsi garante il Presidente della Repubblica. È significativo, a questo proposito, menzionare il fatto che la riforma della II Parte della Costituzione proposta dal Governo Renzi<sup>176</sup> non mirava più a veicolare il potere presidenziale di risoluzione delle crisi di governo, a differenza del progetto del II Governo Berlusconi<sup>177</sup>. Il che potrebbe interpretarsi come l'accettazione, almeno da parte delle forze politiche proponenti la riforma, dell'incrementato ruolo del garante dell'unità nazionale.

Certo, in maniera assai simile al precedente del 2005, la riforma puntava comunque al rafforzamento del Governo attraverso la revisione del bicameralismo perfetto<sup>178</sup>, la previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge ritenuti essenziali per l'indirizzo politico della maggioranza parlamentare<sup>179</sup> e, soprattutto il combinato disposto con una nuova legge elettorale maggioritaria – per la sola Camera dei deputati<sup>180</sup> – resa, oltretutto, necessaria dalla

---

<sup>176</sup> Il disegno di legge costituzionale ha diviso la dottrina più che il precedente tentativo del centro-destra. Lo si evince, ad esempio, dagli interventi di diversi giuristi pubblicati in *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016, pp. 219-335. Le riflessioni in tema sono state innumerevoli. Senza pretese di esaustività si rimanda a Lucarelli A., Zammartino F. (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, Giappichelli, 2016; Lupo N., Piccirilli G. (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari sotto stress*, Bologna, Il Mulino, 2016; Marini F.S., Scaccia G. (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016. Approvato in seconda lettura con la sola maggioranza assoluta, il disegno di legge è stato sottoposto a referendum confermativo il 4 dicembre 2016. La consultazione, che ha visto un'affluenza pari al 65,5 per cento degli aventi diritto, ha respinto la proposta di riforma con il 59,1 per cento di voti contrari. Sulle conseguenze del referendum si vedano Cavino M., Conte L., Imarisio L., Sicardi S., Sobrino G., Tripodina C., *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>177</sup> Le modifiche agli articoli 88 e 94 della Costituzione consistevano, infatti, in semplici adeguamenti al venir meno del bicameralismo perfetto con la trasformazione del Senato in una camera di rappresentanti regionali e locali eletti con un meccanismo di secondo grado (artt. 24 e 25, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 15 aprile 2016, n. 88).

<sup>178</sup> I senatori sarebbero stati eletti fra i componenti dei Consigli regionali e dei i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il Senato avrebbe esercitato la funzione legislativa insieme alla Camere nelle materie elencate al nuovo articolo 70 e non avrebbe accordato la fiducia al Governo (artt. 2, 10, 11 e 25, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 15 aprile 2016, n. 88).

<sup>179</sup> Più precisamente, il nuovo articolo 72, terzo comma, demandava ai regolamenti parlamentari l'istituzione di procedimenti abbreviati per l'approvazione dei disegni di legge dichiarati d'urgenza (art. 12, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicato in G.U. 15 aprile 2016, n. 88).

<sup>180</sup> Si tratta della l. 6 maggio 2015, n. 52, pubblicata in G.U. 8 maggio 2015, n. 105. La legge, in estrema sintesi, prevedeva un sistema proporzionale nel quale i seggi sarebbero stati distribuiti in cento collegi plurinominali di piccole dimensioni attraverso il metodo del quoziente. Alla lista – visto che non erano consentiti gli apparentamenti – che avesse raggiunto il 40 per cento dei voti a livello nazionale sarebbe stato assegnato il 55 per cento dei seggi. Nell'eventualità in cui nessuna lista avesse raggiunto tale soglia minima si sarebbe svolto un turno di ballottaggio fra le due liste più votate per l'assegnazione del premio. Si rimanda a Barbera A., *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, pp. 645-675; De Fiore C., *La riforma della legge*

dichiarazione di parziale incostituzionalità della precedente. Nel 2014, infatti, la Consulta, considerando ammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di quella che era a tutti gli effetti una *factio litis*<sup>181</sup>, ha stabilito un principio cardine della materia: in assenza di chiare indicazioni costituzionali in merito il legislatore è libero di adottare qualsiasi sistema elettorale a patto che i meccanismi destinati a promuovere la governabilità non si traducano in una compressione eccessiva del principio di rappresentatività delle assemblee parlamentari<sup>182</sup>. In questo modo la Corte ha esteso il proprio controllo su una materia intimamente connessa alla discrezionalità parlamentare, mentre solo un anno prima aveva allargato in maniera indefinita la sfera discrezionale del Presidente della Repubblica, tutelandola tramite un principio di riservatezza assoluto. Tant'è che la Corte avrebbe, poi, dichiarato incostituzionale anche parte della legge elettorale elaborata in combinato disposto con la riforma costituzionale perché, in sostanza, avrebbe aggirato il principio sancito nel 2014<sup>183</sup>. Da qui la corsa, negli ultimi mesi della diciassettesima legislatura, verso l'approvazione dell'ennesima riforma elettorale, un nuovo sistema misto identico per entrambe le Camere. Il sistema elettorale oggi vigente sembra aver riconosciuto l'abbandono della dinamica bipolare precedente visto che introduce un correttivo al riparto proporzionale minore rispetto a quelli precedenti. Ciò sembra probabilmente dovuto al timore che meccanismi più incisivi possano provocare una nuova dichiarazione di

---

elettorale, in *Costituzionalismo*, 2015, n. 1; Mostacci E., *Perseverare autem Italicum: rappresentanza e sistema politico all'indomani della legge 52/2015*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2015, n. 4.

<sup>181</sup> Pertanto, secondo alcuni, ciò avrebbe dovuto portare la Corte a dichiarare inammissibile la questione per difetto di rilevanza. Si veda Grosso E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013, n. 4. In posizione opposta, invece, Repetto G., *Il divieto di factio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013, pp. 2465-2486.

<sup>182</sup> In tal modo la Corte ha dichiarato illegittimo il premio di maggioranza previsto per la Camera dei deputati perché privo di un quorum minimo di voti per la propria applicazione, quello previsto per il Senato perché palesemente irrazionale rispetto allo scopo per cui era stato concepito, e il meccanismo delle liste bloccate che, insieme a circoscrizioni elettorali di grandi dimensioni, avrebbe reso inconoscibili al cittadino i candidati (Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014, pp. 1-26, con note di Rescigno G.U., *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, pp. 27-33; Anzon Demmig A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, pp. 34-37; D'andrea A., *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, pp. 38-46; Morrone A., *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, pp. 47-53; e Lehner E., *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, pp. 54-62. Si veda anche il *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, sempre in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014, pp. 629-714).

<sup>183</sup> In sostanza, la decisione ha dichiarato illegittimo il secondo turno di ballottaggio fra le due liste più votate perché avrebbe determinato una compressione eccessiva del principio di rappresentatività della Camera dei deputati. Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017, pp. 225-303, con osservazioni di Villone M., *Rappresentatività, voto eguale e governabilità: quando un'irragionevolezza diviene manifesta?*, pp. 304-316; Anzon Demmig A., *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, pp. 317-319; e Manfredotti R., *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, pp. 320-326. Per ulteriori riflessioni si rimanda a Esposito M., *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017, pp. 549-566; Salerno G.M., *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017, pp. 261-281; e Pertici A., *La prevedibile incostituzionalità dell'Italicum e le sue conseguenze*, ivi, pp. 283-304.

incostituzionalità<sup>184</sup>. Solo un terzo dei seggi, infatti, viene attribuito in collegi uninominali, mentre i restanti in collegi plurinominali di piccole dimensioni nati dall'accorpamento dei primi<sup>185</sup>. Nei collegi uninominali viene eletto il candidato che ottenga la maggioranza relativa dei voti<sup>186</sup>, mentre nei collegi plurinominali la distribuzione dei seggi avviene mediante il metodo del quoziente fra le liste che abbiano superato soglie di sbarramento differenziate per singole liste e coalizioni<sup>187</sup>. Soglie di sbarramento che sono identiche e si calcolano a livello nazionale anche per la distribuzione dei seggi del Senato<sup>188</sup>.

### 3. L'Unione economica e monetaria nella pandemia

#### 3.1. Le soluzioni adottate a livello europeo

Di fronte alla diffusione del Covid-19 nei primi mesi del 2020, i Paesi europei hanno adottato un approccio stringente di contenimento del virus attraverso drastiche limitazioni dei diritti fondamentali dei cittadini, miranti a ridurre il più possibile le possibilità di contagio. In altre parole, la gran parte delle attività economiche, ritenute non essenziali, sono state costrette a fermarsi. In conseguenza di ciò, l'Unione economica e monetaria ha subito un crollo del reddito nazionale persino superiore a quello verificatosi negli anni della crisi del debito sovrano<sup>189</sup>. L'ulteriore crisi, arrivata dopo un decennio di politiche fiscali restrittive, non ha fatto altro che esacerbare la frattura fra Paesi centrali e Paesi periferici emersa nel dibattito relative alle misure da prendere a livello europeo per contrastare la crisi. Un accordo immediato è stato trovato

---

<sup>184</sup> Ulteriori impressioni sulla legge elettorale oggi vigente si trovano in Fusaro C., *La nuova legge elettorale: senza rete, alla ricerca della riduzione del danno*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, pp. 175-178; e Lupo N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi*, 2017, n. 22, pp. 2-41.

<sup>185</sup> Artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, l. 20 novembre 2017, n. 165, pubblicata in G.U. 27 novembre 2017, n. 277.

<sup>186</sup> Artt. 1, venticinquesimo comma. e 2, settimo comma, l. 20 novembre 2017, n. 165, pubblicata in G.U. 27 novembre 2017, n. 277.

<sup>187</sup> Per le liste non coalizzate la soglia è del 3 per cento, mentre per le coalizioni è del 10 per cento, a condizione che almeno una lista coalizzata raggiunga almeno il 3 per cento. Vi è poi una soglia ulteriore, sempre per le coalizioni. I voti conseguiti da ogni lista che superi l'1 per cento, ma non il 3 per cento dei voti validi, sono computati solo ai fini della determinazione della cifra elettorale complessiva della coalizione, non per l'assegnazione dei seggi alla lista stessa (art. 1, ventisciesimo comma, l. 20 novembre 2017, n. 165, pubblicata in G.U. 27 novembre 2017, n. 277).

<sup>188</sup> Accedono comunque al riparto dei seggi del Senato le liste, coalizzate o meno, che non superino le soglie prima viste, ma che conseguano almeno il 20 per cento dei voti validi della regione (art. 2, settimo comma, l. 20 novembre 2017, n. 165, pubblicata in G.U. 27 novembre 2017, n. 277).

<sup>189</sup> Nel 2020 il reddito nazionale dei Paesi appartenenti alla moneta unica si è contratto del 6,26 per cento. Nel 2009 il crollo del reddito nazionale era stato del 4,47 per cento rispetto all'anno precedente (*euro-area-statistics.org*).

soltanto su uno strumento temporaneo di contrasto alla disoccupazione, lo Sure<sup>190</sup>, mentre la Commissione ha proposto l'allentamento delle rigide condizionalità derivanti dall'accesso ai prestiti dell'*EsM*, a patto che i fondi fossero destinati al finanziamento della spesa sanitaria. Il cosiddetto *EsM* sanitario, tuttavia, avrebbe richiesto una riforma sia del trattato istitutivo dell'*EsM* che dell'articolo 136, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>191</sup>, per cui tale proposta è rimasta solo sulla carta. Di fronte all'*impasse*, il Consiglio ha sospeso – unilateralmente e con semplice dichiarazione – la disciplina del Patto di stabilità e crescita su proposta della Commissione<sup>192</sup>. Gli Stati membri, dunque, hanno potuto reagire alla caduta del reddito nazionale mediante il ricorso all'indebitamento pubblico, necessario a compensare le minori entrate – derivanti dal fatto che una consistente parte della popolazione non ha prodotto alcun reddito nei mesi invernali – e le maggiori spese – necessarie a fornire sussidi a chi non poteva produrre quei redditi. Ciò che più importa è che le manovre di indebitamento degli Stati sono state sostenute in maniera determinante dalla Bce, che ha istituito un nuovo programma di acquisto, il *pandemic emergency purchase programme*, il quale ha affiancato il *pspp*<sup>193</sup>. Il nuovo strumento adottato dalla Bce era privo di alcune delle garanzie necessarie ad evitare che gli acquisti sul mercato secondario assumessero un effetto equivalente al finanziamento monetario degli Stati. Infatti, il principio del *capital key* è stato momentaneamente accantonato, privilegiando un “*approccio flessibile*” necessario per “*impedire che le attuali dislocazioni della curva dei rendimenti dei titoli sovrani aggregata dell'area dell'euro si traducano in ulteriori distorsioni nella curva dei rendimenti privi di rischio dell'area dell'euro*”<sup>194</sup>. Un'espressione piuttosto generica che sta a significare che, nei primi momenti dell'emergenza, il Sebc ha privilegiato l'acquisto dei titoli emessi dalle amministrazioni dei Paesi più in difficoltà, anche se al termine del programma il principio del *capital key* dovrà essere rispettato. Inoltre, l'originaria dotazione del *pepp*, pari a 750 miliardi di euro<sup>195</sup>, è stata in seguito portata a 1350 miliardi e, poi, a 1850 miliardi<sup>196</sup> e nei comunicati di ampliamento è stato annunciato che gli acquisti sul mercato secondario sarebbero continuati fino a quando il Consiglio direttivo non avesse ritenuto conclusa “*la fase critica legata al coronavirus*”, e non quando la crescita dei prezzi fosse tornata vicina al parametro del due per cento

<sup>190</sup> Istituito con reg. Ue n. 672/20 del Consiglio del 19 maggio 2020, pubblicato in G.U.U.E. 20 maggio 2020, n. L 159/1.

<sup>191</sup> Sull'*EsM* sanitario si rimanda a Salmoni F., *L'insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità*, cit., pp. 296-313.

<sup>192</sup> La dichiarazione del 23 marzo 2020 è reperibile in *consilium.europa.eu*.

<sup>193</sup> Con dec. Ue n. 17/20 della Bce del 24 marzo 2020, pubblicata in G.U.U.E. 14 maggio 2015, n. L 121/20.

<sup>194</sup> Cons. n. 5, dec. Ue n. 17/20 della Bce del 24 marzo 2020, pubblicata in G.U.U.E. 14 maggio 2015, n. L 121/20.

<sup>195</sup> Art. 1, primo par., dec. Ue n. 17/20 della Bce del 24 marzo 2020, pubblicata in G.U.U.E. 14 maggio 2015, n. L 121/20.

<sup>196</sup> L'innalzamento a 1350 miliardi è stato deciso il 4 giugno 2020, mentre l'innalzamento a 1850 il 10 dicembre 2020. Entrambi i comunicati sono disponibili nella sezione *Media* di *ecb.europa.eu*.

annuo. Siamo, dunque, di fronte ad uno strumento del tutto servente alle esigenze di bilancio degli Stati membri, sebbene la Bce abbia ribadito che anche il *pepp* avesse l'obiettivo di sostenere una stabile e moderata crescita dei prezzi<sup>197</sup>, visto che nel 2020 l'Unione è nuovamente entrata in deflazione<sup>198</sup>. A dimostrazione di ciò, i rendimenti dei titoli pubblici di tutti i Paesi membri, compresi quelli periferici, sono crollati<sup>199</sup>. Il ruolo disciplinante dei mercati è stato del tutto eliminato: non potrebbe altrimenti spiegarsi come sia stato possibile che Paesi che nel 2020 hanno visto un crollo vertiginoso del reddito nazionale potessero finanziarsi così facilmente. Il *pepp*, in sintesi, ha avuto l'esclusivo obiettivo di tenere sotto controllo i rendimenti dei titoli pubblici emessi dai Paesi membri.

La pandemia ha, dunque, confermato che la Bce è l'unica istituzione sovrana all'interno dell'Unione economica e monetaria. Essa ha assunto una misura di sostegno finanziario degli Stati membri affinché l'Unione non si disgregasse sotto il peso della crisi economica dovuta alla Covid-19. Senza l'imponente immissione di liquidità del *pepp* sarebbe, infatti, stato impossibile per alcuni Stati membri finanziarsi sul mercato in maniera sostenibile, incoraggiandoli a tornare alle valute nazionali anziché rimanere all'interno di un'area valutaria non ottimale. La salvezza dell'euro è, però, avvenuta al prezzo di accentuare quel legame di dipendenza fra gli Stati membri e le politiche monetarie espansive della Bce. Ad oggi la Bce è il principale creditore dei Paesi membri<sup>200</sup> senza essere – ricordiamolo – l'istituto di emissione dei Paesi membri. Al crescere della mole del debito detenuto dal Sebce diminuiscono le possibilità che gli esecutivi degli Stati membri possano adottare politiche fiscali che non incontrano l'apprezzamento della Bce. È vero che finora le banche centrali nazionali si sono comportate come rappresentanti degli interessi dei rispettivi Stati. Ciò ha portato ad un decennio di politiche monetarie espansive fatte di tassi di interesse vicini allo zero e programmi di *quantitative easing*. Tuttavia, questo decennio di espansione monetaria sembra destinato a chiudersi presto. Il combinato disposto fra la riduzione del commercio internazionale, dovuto alle misure restrittive adottate negli ultimi due anni, e lo scoppio del conflitto ucraino<sup>201</sup> sta provocando un notevole innalzamento del tasso di inflazione, iniziato negli ultimi mesi del 2021, che sembra proseguire senza

<sup>197</sup> Cons. n. 3, dec. Ue n. 17/20 della Bce del 24 marzo 2020, pubblicata in G.U.U.E. 14 maggio 2015, n. L 121/20.

<sup>198</sup> Fra l'agosto e il dicembre del 2020 è stata registrata una riduzione dei prezzi sui beni di consumo rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, come è possibile vedere da [euro-area-statistics.org](http://euro-area-statistics.org).

<sup>199</sup> Rifacendosi sempre al caso italiano, nel 2020 il tasso di interesse medio sui bpt decennali è stato pari allo 0,58 per cento, rispetto all'1,37 dell'anno precedente (sezione *Tassi di interesse* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it)).

<sup>200</sup> Per dimostrarlo è sufficiente fare riferimento alla quota di debito pubblico italiano detenuta dalla Banca d'Italia in esecuzione dei programmi di acquisto decisi dalla Bce, consultabile nella sezione *Finanza pubblica: fabbisogno e debito* di [infostat.bancaditalia.it](http://infostat.bancaditalia.it). Se nel dicembre del 2019 tale quota era pari al 16,8 per cento del totale, al settembre del 2022 era salita al 26,1 per cento. Una proporzione simile a quella detenuta nel corso degli anni Settanta e che aveva spinto al "divorzio".

<sup>201</sup> Sul quale si veda Pietrangeli F., *L'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione Russa: una cronaca costituzionale tra Roma e Bruxelles*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2022, pp. 1203-1224

rallentamenti<sup>202</sup>. Una situazione estremamente critica, visto che si accompagna ad un *deficit* della bilancia commerciale<sup>203</sup> europea, dovuta alle sanzioni sulle fonti di energia che fino ad allora i Paesi membri potevano acquistare dalla Federazione Russa ad un prezzo contenuto.

La fiammata inflazionistica, guidata prevalentemente dall'esplosione del prezzo delle fonti di energia, sembra aver sopito le differenze fra centro e periferia dell'Unione. Si tratta, infatti, di un problema che colpisce tutti i Paesi europei, compresi quelli più avversi alla crescita dei prezzi<sup>204</sup>. Al fine di contrastare tale fiammata la Bce sta invertendo gradualmente il proprio orientamento decennale. Complice anche il fatto che la stessa *Federal Reserve* ha assunto una politica monetaria restrittiva. A partire dal marzo del 2022 la Bce ha, dunque, interrotto l'acquisto di titoli pubblici nell'ambito del *pepp*<sup>205</sup>. Dal luglio ha, poi, innalzato in diverse occasioni i tassi di interesse che pratica sulle operazioni di rifinanziamento delle banche<sup>206</sup>, facendo intendere che l'approccio restrittivo continuerà nel 2023. Le banche centrali nazionali, in altre parole, ritengono ora che – in un contesto di ripresa economica<sup>207</sup> – una politica monetaria espansiva si tramuterebbe in un ulteriore aumento dei prezzi. Si prospettano, dunque, maggiori difficoltà di finanziamento per gli Stati, che dipenderanno, oltretutto, da quanto verrà deciso in merito al Patto di stabilità e crescita. Finora i vincoli di bilancio sono rimasti sospesi e lo saranno anche nel 2023 in attesa di una loro riforma. A questo proposito, nel novembre del 2022 la Commissione ha pubblicato una propria proposta di riforma<sup>208</sup>. Pur trattandosi solo di orientamenti di massima, è bene sottolineare che sarebbe abbandonato l'impegno, per i Paesi

<sup>202</sup> Secondo i dati forniti da *euro-area-statistics.org*, nel dicembre del 2021 il tasso di inflazione è stato pari al 5 per cento rispetto allo stesso mese del 2020. Nel 2022 ogni mese ha visto superare il livello dei prezzi registrato nel precedente. A novembre il tasso di inflazione nell'Unione economica e monetaria si è attestato al 10,1 per cento.

<sup>203</sup> Il saldo fra esportazione importazioni dell'Unione economica e monetaria è stato positivo sin dal 2011. Nel 2021 il surplus è stato pari al 2,58 per cento del reddito nazionale complessivo dell'Unione, ma nel corso del 2022 è andato riducendosi velocemente fino a trasformarsi in un lieve deficit negli ultimi mesi dell'anno (*euro-area-statistics.org*).

<sup>204</sup> Particolarmente allarmanti sono i dati registrati in Germania e Paesi Bassi, dove il tasso di inflazione ha superato i record registrati negli anni Settanta. Sempre rifacendosi a *euro-area-statistics.org* insieme ad *inflation.eu*, in Germania il tasso di inflazione medio da gennaio a novembre del 2022 è stato pari all'8,55 per cento, contro il record precedente del 7,03 per cento registrato nel 1973. Nei Paesi Bassi il tasso di inflazione medio nel medesimo periodo è stato addirittura dell'11,67 contro il precedente massimo del 10,23 per cento registrato nel 1975. La situazione di questi due Paesi sembra persino peggiore rispetto agli altri tre membri più rilevanti dell'Unione. In Francia, Italia e Spagna, infatti, il tasso di inflazione medio negli undici mesi del 2022 è stato pari, rispettivamente, al 5,83 per cento, all'8,39 per cento e all'8,60 per cento.

<sup>205</sup> L'interruzione è stata annunciata il 3 febbraio 2022, con un comunicato disponibile nella sezione *Media* di *ecb.europa.eu*.

<sup>206</sup> Dal 15 dicembre 2022 – con un comunicato sempre disponibile nella sezione *Media* di *ecb.europa.eu* – la Bce ha fissato i tassi al 2,50 per cento sulle *orp*, al 2,75 per cento sulle *orm* e al 2 per cento sui depositi *overnight*. Fino al luglio del 2022 i tassi richiesti su tali operazioni erano, rispettivamente, lo 0 per cento, lo 0,25 per cento e il -0,5 per cento.

<sup>207</sup> Nel 2021 il reddito nazionale dei Paesi membri era ancora inferiore dell'1,36 per cento rispetto a quello del 2019. Tuttavia, il tasso di crescita nei primi tre trimestri del 2022 fa presumere il superamento del livello di reddito raggiunto nel 2019, come si evince da *euro-area-statistics.org*.

<sup>208</sup> Sulla quale si rimanda a Salmoni F., *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi*, 2022, n. 33, pp. IV-XII.

fortemente indebitati, di ridurre di un ventesimo ogni anno il proprio debito sino a raggiungere il parametro del 60 per cento. Una regola, del resto, che la Commissione e il Consiglio si sono ben guardate da applicare. Sarebbe abbandonato anche l'obiettivo di medio termine del pareggio strutturale di bilancio per tornare al precedente limite del 3 per cento di indebitamento annuale. In cambio dell'abbandono di tali impegni ogni Stato sarebbe obbligato a concordare con la Commissione un Piano strutturale di bilancio a medio termine, di natura almeno quadriennale. In tale piano sarebbe illustrata la strategia che lo Stato deve intraprendere per avvicinarsi al parametro del 60 per cento, sul cui rispetto vigilerebbero la Commissione e il Consiglio nell'ambito del semestre europeo.

Soprattutto, occorrerà capire quali saranno i rapporti fra il nuovo Patto di stabilità e crescita e il complesso normativo derivante dal cosiddetto *Recovery Fund*. Fra il 2020 e il 2021, infatti, è stato delineato – tramite due regolamenti<sup>209</sup> – un sistema di prestiti e finanziamenti a fondo perduto. In estrema sintesi, il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, consistente in 750 miliardi di euro ai prezzi del 2018, erogherà risorse – a cadenza semestrale fra il 2021 e il 2026 – verso i Paesi membri al fine non solo di contrastare gli effetti più deleteri che la pandemia ha avuto sul sistema produttivo europeo, ma, soprattutto, di orientare la politica fiscale dei Paesi membri verso investimenti in settori giudicati di interesse strategico fondamentale per lo sviluppo economico dei prossimi decenni. L'istituzione del *Recovery Fund* è stata salutata come un atteso cambio di passo dell'Unione. In effetti, il varo di un piano articolato di investimenti pubblici, unito alla sospensione del Patto di stabilità e crescita e, soprattutto, al *pepp* della Bce sembravano fornire solide argomentazioni a questa tesi. Ci si troverebbe di fronte al ritorno in auge del keynesismo visto che le banche centrali nazionali hanno finanziato politiche fiscali espansive destinate a contrastare gli effetti di una crisi economica epocale. È bene, tuttavia, ricordare che i programmi di *quantitative easing* della Bce sembrano essere giunti al termine vista la fiammata inflazionistica odierna e che i parametri di Maastricht saranno presto ripristinati. La stessa struttura del *Recovery Fund* si presta a sollevare dei dubbi. La Commissione, infatti, è stata autorizzata – nel quadro del bilancio europeo pluriennale<sup>210</sup> – a reperire sul mercato le risorse finanziarie destinati agli Stati membri attraverso l'emissione di obbligazioni con un rendimento presumibilmente molto basso e scadenza finanche trentennale. Gli Stati membri dovranno, ovviamente, restituire le somme di denaro ricevute dalla Commissione sotto forma di prestito. E la stessa componente a fondo perduto delle risorse raccolte sarà, in ogni caso, finanziata

---

<sup>209</sup> Si tratta del reg. Ue n. 2094/20 del Consiglio del 14 dicembre 2020, pubblicato in G.U.U.E 22 dicembre 2020, n. L 433 I/23; e del reg. Ue n. 241/21 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, pubblicato in G.U.U.E. 18 febbraio 2021, n. L 57/17.

<sup>210</sup> Delineato con reg. Ue n. 2093/20 del Consiglio del 17 dicembre 2020, pubblicato in G.U.U.E. 22 dicembre 2020, n. L 433 I/11.

dagli Stati che sono chiamati a contribuire al bilancio europeo pluriennale. Il vantaggio di tale meccanismo dovrebbe risiedere nel fatto che gli oneri debitori degli Stati membri sarebbero minori di quelli derivanti da un'autonoma emissione di titoli pubblici. Risulta, tuttavia, arduo quantificare quali saranno effettivamente i trasferimenti a fondo perduto verso gli Stati e, dunque, gli effetti positivi sulla crescita dei relativi redditi nazionali. Senza dimenticare che l'erogazione di risorse effettivamente molto significative sarà spalmata in diversi anni, riducendo pertanto l'impatto espansivo delle stesse<sup>211</sup>.

Non solo. L'attuazione del *Recovery Fund* comporterà, verosimilmente, un ulteriore trasferimento del potere di indirizzo politico dagli Stati membri al raccordo fra Commissione e Consiglio<sup>212</sup>. Gli Stati membri, infatti, al fine di ricevere le risorse della Commissione hanno dovuto redigere un Piano nazionale di ripresa e resilienza, attraverso cui illustrare i progetti cui destinarle. L'erogazione delle risorse è, oltretutto, stata vincolata al raggiungimento di *milestones* e *targets*, cioè obiettivi specifici consistenti in riforme strutturali dell'ordinamento interno. A valutare la coerenza, efficienza ed efficacia di ciascun Piano è la stessa Commissione. Essa propone la sua approvazione al Consiglio, la cui decisione di esecuzione determina l'esatta erogazione delle risorse, i progetti cui saranno destinate e le riforme strutturali che il Paese deve adottare. E sempre alla Commissione viene affidata la sorveglianza sull'attuazione del Piano, potendo anche arrivare a proporre al Consiglio la sospensione dell'erogazione dei fondi in caso di scostamento dallo stesso. Questa complessa divisione del lavoro è funzionale a rendere l'Unione protagonista – come si è accennato – dello sviluppo economico europeo di questo decennio, orientando la politica di investimento dei Paesi membri. Tuttavia, conferma la logica della condizionalità che permea sia l'accesso all'aiuto finanziario dell'*Esm* – subordinato alla stipula di un *Memorandum of understanding* – sia i programmi di acquisto attuati dalla Bce. E non potrebbe, in effetti, essere altrimenti dato che è la Commissione, tramite il bilancio europeo, ad erogare le risorse finanziarie agli Stati ed è naturale che ponga condizioni specifiche per il relativo utilizzo, in maniera analoga a quanto fece la Bce nel 2011 nei confronti del Governo italiano. Infine, va evidenziato che la Commissione potrà presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale dell'erogazione delle risorse anche quando ritenga che lo Stato interessato non abbia adottato le misure necessarie a mantenere finanze pubbliche sane. Tutto

---

<sup>211</sup> Secondo Stirati A., *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, in *Costituzionalismo*, 2021, n. 2, pp. 10-11, l'effettivo trasferimento di risorse a fondo perduto verso l'Italia ammonterà, in totale, a circa 30 miliardi di euro, cioè a circa 5 miliardi di euro per ciascuno dei sei anni del Piano.

<sup>212</sup> In questo senso Bilancia F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo*, 2022, n. 1, pp. 19-43; e Salmoni F., *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2022, n. 3, pp. 1-13.

dipenderà, dunque, da quando e come sarà riformato il Patto di stabilità e crescita. Con il rischio che l'effetto espansivo derivante dagli investimenti pubblici attuativi del *Recovery Fund* venga annullato dal ripristino dei vincoli di bilancio, specialmente per i Paesi altamente indebitati<sup>213</sup>. In ogni caso, alla vigilanza sul rispetto dei parametri di Maastricht si aggiungerà quella sul rispetto dei Pnrr nazionali.

### 3.2. Un surrogato di “governo tecnico”

Dopo la caduta del I Governo Conte, dovuta alla rottura del patto di coalizione da parte della Lega<sup>214</sup>, si è formata una maggioranza parlamentare alternativa, frutto dell'accordo fra il M5S e la coalizione di centro-sinistra. Il nuovo esecutivo – insieme al precedente – è stata una conferma del venir meno della logica maggioritaria, perché formatosi anch'esso – e non poteva essere altrimenti – fra forze politiche radicalmente alternative fra loro nelle precedenti consultazioni. È stato, dunque, il II Governo Conte ad affrontare la diffusione del Covid-19 in Italia, ideando una particolare catena di atti normativi adatta a fronteggiare un quadro epidemiologico decisamente mutevole che avrebbe richiesto risposte tempestive e frequenti. Attraverso un decreto-legge, prontamente convertito dal Parlamento<sup>215</sup>, è stato determinato un elenco di misure limitative delle libertà personali di cittadini e residenti da modularsi – a seconda dei dati relativi alla diffusione del virus – attraverso l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Una soluzione considerata da parte della dottrina illegittima per una serie di motivi, fra cui la violazione del principio di tassatività delle fonti primarie e di numerose riserve di legge assolute a tutela dei diritti fondamentali<sup>216</sup>, ma che la Corte costituzionale non ha ritenuto tale, prima considerando i d.P.C.m. atti amministrativi necessari al fine di adeguare le misure

<sup>213</sup> Così Stirati A., *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, cit., pp. 11-17.

<sup>214</sup> Alla rottura dell'accordo è seguita una parlamentarizzazione della crisi particolare perché non richiesta dal Presidente della Repubblica, ma pretesa dallo stesso Capo del Governo – che poi sarebbe divenuto *leader* del M5S – al fine di evidenziare le responsabilità della crisi dell'ex partner di governo. In proposito, si rimanda a Olivetti M., *La crisi di governo del 2019: dallo scioglimento mancato al rovesciamento delle alleanze*, in Caravita B., Fabrizio F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 1053-1057.

<sup>215</sup> Si tratta del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, pubblicato in G.U. 25 marzo 2020, n. 79. Il decreto è stato convertito in l. 22 maggio 2020, n. 35, pubblicato in G.U. 23 maggio 2020, n. 132. Il decreto ha, dunque, costituito la base normativa per numerosi d.P.C.m., l'ultimo dei quali emanato il 2 marzo 2021. I d.P.C.m. emanati sono disponibili nella sezione *Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* del sito [gazzettaufficiale.it](http://gazzettaufficiale.it).

<sup>216</sup> Si rimanda, fra gli altri, a Brunelli G., *Sistema delle fonti e ruolo del parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 1, pp. 384-398; Calamo Specchia M., Lucarelli A., Salmoni F., *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, ivi, pp. 400-421; Lucarelli A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, ivi, 2020, n. 2, pp. 558-583; Luciani M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, ivi, pp. 109-141; e Mangia A., *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, ivi, pp. 143-167.

previste nel decreto-legge originario al mutare del quadro epidemiologico<sup>217</sup>, poi la misura della quarantena per chi avesse contratto il virus una misura limitativa non della libertà personale, ma della libertà di circolazione<sup>218</sup>. Sul lato delle finanze pubbliche il Governo – come tutti gli esecutivi europei – ha approfittato della sospensione dei vincoli di bilancio ricorrendo alla contrazione di debito concessa dall’articolo 81, secondo comma, della Costituzione proprio al fine di fronteggiare eventi eccezionali e imprevedibili<sup>219</sup> al fine di bilanciare il crollo del reddito nazionale<sup>220</sup> dovuto alle misure restrittive adottate. Nel 2020, di conseguenza, il debito pubblico italiano ha raggiunto livelli paragonabili solo a quelli dei due conflitti mondiali<sup>221</sup>.

Nel gennaio del 2022 il II Governo Conte è entrato in crisi. E anche in tale frangente il Presidente della Repubblica è intervenuto in maniera incisiva al fine di perorare la nascita di un nuovo governo<sup>222</sup>, motivata dal fatto che l’attuazione del *recovery fund* avrebbe richiesto stabilità politica. A questo proposito, il Capo dello Stato ha escluso, per quanto possibile, la soluzione dello scioglimento delle Camere facendo appello al rischio epidemico derivante dalle elezioni anticipate<sup>223</sup>. Dopo un nuovo mandato esplorativo vincolato conferito al Presidente della Camera, per il tramite del quale è stata accertata l’impossibilità di comporre la frattura fra i gruppi che componevano l’esecutivo dimissionario<sup>224</sup>, il Presidente della Repubblica ha rivolto un appello alle forze parlamentari perché concedessero la fiducia “*a un Governo di alto profilo*” che non

<sup>217</sup> Corte cost., sent. 22 ottobre 2021, n. 198, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2021, pp. 2052-2063, con note di Lucarelli A., *L’erosione del principio di legalità e gli atti amministrativi sufficientemente tipizzati*, pp. 2063-2075; e Rinaldi E., *La Corte costituzionale legittima le misure di contenimento del Covid-19, ma la motivazione soddisfa solo in parte*, pp. 2076-2086. Si rimanda anche a Castelli L., *La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 154-158; e Cavino M., *La natura dei dpcm adottati nella prima fase di emergenza covid. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi*, 2021, n. 25, pp. 81-86.

<sup>218</sup> Corte cost., sent. 26 maggio 2022, n. 127. A commento si veda Dolso G.P., *Come un agrimensore: la Consulta traccia i confini tra gli artt. 13 e 16 della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 597-600.

<sup>219</sup> Il II Governo Conte ha ottenuto dalle Camere a maggioranza assoluta ben sei autorizzazioni a discostarsi dall’indebitamento indicato nelle leggi di bilancio e nei documenti programmatici del 2019 e del 2020, l’ultima delle quali il 15 gennaio 2021. In tema si rimanda a Buzzacchi C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo*, 2020, n. 3, pp. 87-128.

<sup>220</sup> Nel 2020 il reddito nazionale ha subito un crollo del 9,04 per cento rispetto all’anno precedente. A partire dall’Unità d’Italia solo fra il 1943 e il 1945 il Paese ha registrato tassi di decrescita peggiori (sezione *Conti nazionali* in *dat.istat.it*).

<sup>221</sup> Le spese pubbliche sono passate dal 45,1 per cento del reddito nazionale del 2019 al 53,5 del 2020. Di conseguenza, l’indebitamento annuo si è attestato al 9,5 per cento e il debito pubblico al 154,9 per cento del reddito nazionale. I dati sono sempre ripresi dalla sezione *Finanza pubblica* di *infostat.bancaditalia.it*.

<sup>222</sup> Sulla nascita del Governo Draghi si rimanda a Cavaglion G., *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, 2021, n. 13, pp. 12-62.

<sup>223</sup> In una conferenza stampa del 3 febbraio 2021 Mattarella si è così espresso “*Ci troviamo nel pieno della pandemia, il contagio del virus è diffuso e allarmante, e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. Inoltre, la successiva campagna elettorale richiede inevitabilmente tanti incontri affollati, assemblee, comizi. Il ritmo frenetico elettorale è pressoché impossibile che si svolgano con i necessari distanziamenti*”.

<sup>224</sup> Sul mandato esplorativo vincolato, mirante a verificare la possibilità di un III Governo Conte, si veda, in particolare, Cavaglion G., *La formazione del Governo Draghi*, cit., pp. 16-34.

si identificasse “*con alcuna formula politica*”<sup>225</sup> e conferito un incarico all’ex Presidente della Bce Mario Draghi. L’incarico è stato conferito senza procedere ad ulteriori consultazioni, come accaduto con Ciampi. Tuttavia, a differenza che nel maggio del 1993, Mattarella aveva di fronte un quadro partitico che, seppur frammentato, non ha mostrato totale passività, anzi. Tant’è che le consultazioni dell’incarico non sono state brevi e per lungo tempo ne è apparso incerto l’esito. Di conseguenza, l’incarico a Draghi – così come il precedente incarico a Cottarelli dopo il caso Savona – in combinato disposto con la dichiarazione dell’inopportunità di sciogliere le Camere può essere interpretato come il tentativo del Capo dello Stato di orientare il sistema partitico a trovare l’accordo definitivo per la nascita di un esecutivo da questi fortemente voluto. Un condizionamento penetrante che ha portato taluni a dire che il Presidente della Repubblica “*si afferma inesorabilmente quale vero titolare ultimo dell’indirizzo politico*”<sup>226</sup>.

Questo metodo di pressione ha dato i suoi frutti, portando alla formazione di un esecutivo che potrebbe definirsi un “surrogato” di governo tecnico, in quanto presieduto da un’autorità indiscussa in ambito economico, ma composto da ministri politici scelti puntualmente al fine di dare rappresentanza alle numerose forze politiche che avrebbero poi conferito la fiducia<sup>227</sup>. Di tutti i gruppi parlamentari, infatti, solo FdI si è collocato all’opposizione. Il Governo Draghi, in altre parole, si sarebbe posto in netta discontinuità rispetto agli esecutivi tecnici del passato. O, forse, con tale esecutivo è finalmente calato il velo sulla mitologia dei governi tecnici<sup>228</sup>. L’esecutivo di Draghi è stato portatore di un preciso indirizzo politico al cui esaudimento ha concorso la maggioranza parlamentare che gli ha accordato la fiducia. I precedenti governi di Ciampi, Dini e Monti hanno, egualmente, portato avanti la rispettiva agenda politica, mascherando le proprie scelte discrezionali dietro il paravento della tecnica. E l’agenda del Governo Draghi è consistita, prevalentemente, nel portare a termine la campagna di vaccinazione, nell’allestire la struttura istituzionale idonea a gestire le risorse finanziarie a debito e fondo perduto derivanti dal *Recovery Fund* e a garantire il raggiungimento degli obiettivi delineati per il Paese, necessari proprio per l’ottenimento di quelle risorse. Per quanto riguarda la campagna vaccinale l’esecutivo ha, in primo luogo, imposto l’obbligo vaccinale per alcune categorie di lavoratori – il personale sanitario<sup>229</sup>, il personale docente, delle forze di polizia e delle forze armate<sup>230</sup> – e

<sup>225</sup> L’appello del Capo dello Stato è avvenuto nella medesima conferenza stampa nella quale aveva ritenuto di manifestare la propria contrarietà all’idea di elezioni anticipate che si sarebbero riflesse sulla diffusione del covid.

<sup>226</sup> Così Fusaro C., *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 176.

<sup>227</sup> Il Governo Draghi è stato, dunque, uno degli esecutivi ad aver ricevuto più voti di fiducia nella storia repubblicana, più precisamente 262 voti di fiducia al Senato (A.S., Seduta n. 198, 17 febbraio 2021, pp. 155-157) e 535 alla Camera (A.C., Seduta n. 459, 18 febbraio 2021, pp. 114-115).

<sup>228</sup> Sulla quale si rimanda a Volpi M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>229</sup> Con d.l. 1° aprile 2021, n. 44, pubblicato in G.U. 1° aprile 2021, n. 79.

<sup>230</sup> Tramite d.l. 26 novembre 2021, n. 172, pubblicato in G.U. 26 novembre 2021, n. 282.

poi per tutti coloro che hanno compiuto il cinquantesimo anno di età<sup>231</sup>. Soluzione giudicata non illegittima da una recente decisione della Corte costituzionale<sup>232</sup>. In secondo luogo, a partire dalla primavera del 2021, fatto un uso sempre più esteso della certificazione verde ideata in sede europea per facilitare la circolazione delle persone fra gli Stati membri<sup>233</sup>. In base alla supposta non trasmissibilità del virus da parte chi si è sottoposto alla vaccinazione<sup>234</sup>, la certificazione verde è stata utilizzata al fine di limitare diversi diritti fondamentali di chi si sottraeva alla vaccinazione, rendendola condizione imprescindibile per accedere alle attività sociali, per usufruire di alcuni mezzi di trasporto, per accedere all'università e al luogo di lavoro e per esercitare la propria professione<sup>235</sup>.

Quanto al *Recovery Fund*, il Governo Draghi si è occupato dell'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano<sup>236</sup> così come dell'allestimento delle strutture necessarie alla gestione delle risorse provenienti dal Dispositivo di ripresa e resilienza<sup>237</sup>. Il Piano italiano è stato presentato dal Governo alla Commissione il 30 aprile 2021 – dopo che le Camere ne avevano approvato il contenuto attraverso delle risoluzioni<sup>238</sup> – ed è stato approvato dal Consiglio il 13 luglio 2021<sup>239</sup>. Il Piano risulta estremamente dettagliato non solo nell'illustrare il contenuto delle *milestones* e dei *target*. Sono state indicate, infatti, anche le scadenze temporali entro cui queste dovranno essere raggiunte e persino gli strumenti normativi, quali il decreto-legge, da

<sup>231</sup> Con d.l. 7 gennaio 2022, n. 1, pubblicato in G.U. 7 gennaio 2022, n. 4.

<sup>232</sup> Il 1° dicembre 2022 la Corte ha ritenuto in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito all'obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie e i docenti. Le motivazioni della sentenza devono ancora essere pubblicate. Il comunicato è, invece, disponibile in *cortecostituzionale.it*.

<sup>233</sup> Istituita con reg. Ue n. 953/21 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021, pubblicato in G.U.U.E. 15 giugno 2021, n. L 211/1. Sulla certificazione verde europea si rimanda a Bertolino C., *Certificato verde Covid-19 tra libertà ed eguaglianza*, in *Federalismi*, 2021, n. 15, pp. 1-23; e Cerruti T., *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'Unione europea?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 2, pp. 1-20. Sul successivo utilizzo che ne è stato fatto in alcuni Paesi membri si veda, invece, Spadaro I., *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *Federalismi*, 2021, n. 29, pp. 51-88.

<sup>234</sup> Supposta dallo stesso Presidente del Consiglio nella conferenza stampa del 22 luglio 2021, nella quale ha affermato “*Il Green pass è una misura con i quali i cittadini possono continuare a svolgere attività con la garanzia di ritrovarsi tra persone che non sono contagiose*”.

<sup>235</sup> In origine, la certificazione verde, ottenibile in caso di vaccinazione completa, guarigione o tampone negativo, è stata imposta per la frequentazione di luoghi di intensa socialità, quali ristoranti, palestre o teatri (d.l. 23 luglio 2021, n. 105, pubblicato in G.U. 23 luglio 2021, n. 105). È stata, poi, estesa all'accesso nei locali universitari e al trasporto pubblico (d.l. 6 agosto 2021, n. 111, pubblicato in G.U. 6 agosto 2021, n. 187) e, infine, all'accesso al luogo di lavoro – pubblico e privato – pena la sospensione e la privazione dello stipendio (d.l. 21 settembre 2021, n. 127, pubblicato in G.U. 21 settembre 2021, n. 226). È stata, poi, eliminata la possibilità di ottenere la certificazione verde sottoponendosi al tampone per l'accesso ad alcune attività ricreative (d.l. 26 novembre 2021, n. 172, pubblicato in G.U. 26 novembre 2021, n. 282) e al trasporto pubblico (d.l. 30 dicembre 2021, n. 229, pubblicata in G.U. 30 dicembre 2021, n. 309).

<sup>236</sup> Il cui testo è disponibile in *governo.it*.

<sup>237</sup> Con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, pubblicato in G.U. 31 maggio 2021, n. 129.

<sup>238</sup> A.C., Seduta n. 495, 27 aprile 2021, p. 55; e A.S., Seduta n. 320, 27 aprile 2021, p. 95.

<sup>239</sup> Con decisione esecutiva pubblicata tramite comunicato disponibile in *consilium.europa.eu*.

impiegare<sup>240</sup>. Per la gestione delle risorse e la vigilanza sul loro effettivo e corretto impiego il Governo ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una cabina di regia – che sembra assimilabile ad un comitato interministeriale – presieduta dal Capo del Governo e composta dai ministri di volta in volta coinvolti nell’attuazione del Piano. Invece, nell’ambito della Ragioneria generale dello Stato è stato istituito il Servizio centrale per il Pnrr, cui è stata affidata la responsabilità della gestione dei fondi, della vigilanza sul rispettivo impiego e della comunicazione con la Commissione<sup>241</sup>. Sembra ancora prematuro illustrare gli effetti complessivi che il Piano avrà sulla forma di governo italiana. Infatti, sebbene appaia evidente il condizionamento che il Pnrr eserciti sull’indirizzo politico è altrettanto evidente che, finora, dell’esecuzione dello stesso si è occupato lo stesso Governo che lo ha elaborato<sup>242</sup>. Non si sono, dunque, verificati dei disallineamenti fra il cronoprogramma del Piano e la sua effettiva realizzazione. Nel caso in cui, in futuro, ciò dovesse accadere sarà interessante registrare la reazione della Commissione e, soprattutto, il comportamento del Presidente della Repubblica.

Riguardo quest’ultimo, va segnalato l’aperto sostegno che ha manifestato nei confronti del Governo Draghi, in maniera analoga – se vogliamo – con quanto accaduto nel 2013 con il Presidente Napolitano e il Governo Letta. Tale sostegno si è concretizzato attraverso frequenti esternazioni del Capo dello Stato, specialmente riguardo la campagna vaccinale e le misure approntate dall’esecutivo per il suo completamento<sup>243</sup>. Tanto che quello di Draghi è stato apostrofato come il Governo dei due Presidenti<sup>244</sup>. Un legame, quello fra i due Presidenti, testimoniato indirettamente dalla rielezione di Mattarella avvenuta nel gennaio del 2022. Al di là delle numerose interpretazioni dell’evento<sup>245</sup>, ciò che va evidenziato è che la rielezione è stato

<sup>240</sup> Si vedano, in particolare, le pagine da 47 a 87 del Piano.

<sup>241</sup> Sulle quali si rimanda, per un’analisi più approfondita, a Bilancia F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia*, cit., pp. 23-30.

<sup>242</sup> Finora la Commissione ha erogato, a cadenza semestrale, le rate del Dispositivo di Ripresa e Resilienza previste per l’Italia, registrando il raggiungimento delle *milestones* e dei *targets* previsti dal Pnrr italiano entro il 31 dicembre 2021 e il 30 giugno 2022. L’erogazione è stata annunciata dalla Commissione attraverso comunicati stampa pubblicati in *ec.europa.eu*.

<sup>243</sup> In diverse occasioni Mattarella ha invitato la popolazione a sottoporsi alla vaccinazione contro il Covid, elogiato lo sforzo collettivo di contrasto alla pandemia ed espresso la propria posizione critica nei confronti dei renitenti alla vaccinazione. Ad esempio, il 5 settembre 2021, partecipando all’inaugurazione dell’anno accademico all’Università degli Studi di Pavia, il Presidente della Repubblica ha dichiarato: “Nel nostro Paese, come in tutti, deve esserci un senso di responsabilità comune. Non si invochi la libertà per sottrarsi alla vaccinazione. Chi pretende di non vaccinarsi e svolgere una vita normale in realtà costringe tutti gli altri a limitare la propria libertà”. Il 22 novembre ha aggiunto, durante l’inaugurazione dell’anno accademico all’Università La Sapienza di Roma, che: “Le vaccinazioni non sono solo lo strumento che ci ha salvato e ci sta consentendo di contenere l’offensiva e i pericoli del virus, ma una sorta di referendum sulla scienza. Sino a ieri sera si sono vaccinati l’87% dei nostri cittadini sopra i 12 anni, se aggiungiamo chi non può farlo e i guariti dal Covid siamo al 90%. Questo referendum è stato vinto 9 a 1 a favore della scienza”. Infine, nel suo tradizionale discorso di fine anno ha affermato: “La ricerca e la scienza ci hanno consegnato, molto prima di quanto si potesse sperare, questa opportunità. Sprenderla è anche un’offesa a chi non l’ha avuta e a chi non riesce oggi ad averla”.

<sup>244</sup> Così Fabrizzi F., Poggi A., *Il Governo Draghi, il “governo dei due Presidenti”*, in Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. II, cit., pp. 1076-1106.

<sup>245</sup> Sulle quali si rimanda a Salerno G.M., *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 246-254.

il mezzo attraverso cui le forze politiche di maggioranza hanno rinsaldato l'intesa politica che aveva portato alla nascita del Governo Draghi. Confermare alla più alta carica dello Stato chi, attraverso i propri mezzi di persuasione coperti da riservatezza assoluta, si era speso per dare all'Italia un esecutivo sufficientemente stabile da non solo completare la campagna vaccinale, ma anche, e soprattutto, la redazione del Pnrr costituisce la logica garanzia perché gli obiettivi contenuti in quest'ultimo siano completati nei tempi indicati e senza contrasti con le istituzioni europee. Per questo non deve stupire che, a seguito della crisi del Governo Draghi, l'atteggiamento del Capo dello Stato – almeno a quanto è dato sapere dalle cronache – sia stato diverso da quello adottato in occasione della crisi del II Governo Conte. Mattarella ha, infatti, preso atto della rottura della maggioranza, sciogliendo anticipatamente le Camere senza fare pressione sulle forze parlamentari per una ricomposizione della frattura che portasse. Ciò potrebbe spiegarsi proprio tenendo a mente che, in forza dell'approvazione del Pnrr italiano da parte del Consiglio, una parte considerevole dell'attività legislativa ed esecutiva futura è stata sottratta al processo decisionale interno. Le *milestones* e i *target* del Piano costituiranno elemento centrale dell'agenda politica futura, indipendentemente da quali saranno le maggioranze parlamentari. E, in caso, di scontro fra queste e le istituzioni europee, il Capo dello Stato potrà sempre intervenire, facendo ricorso al proprio potere di persuasione, al fine di ricordare l'indiscutibilità degli impegni europei del Paese.

Si tratta solo di una congettura che, tuttavia, nella legislatura odierna potrebbe trovare delle conferme. È noto che a seguito dello scioglimento delle Camere dell'estate del 2022, nelle consultazioni del 25 settembre il corpo elettorale ha conferito una chiara maggioranza parlamentare in entrambi i rami del Parlamento alla coalizione di centro-destra<sup>246</sup>. In particolare, è stata premiata l'unica forza politica che si era collocata all'opposizione del Governo Draghi, mentre sia Pd che Fi hanno confermato la loro parabola discendente. Tuttavia, gli stessi partiti euroscettici – la Lega e il M5S – che avevano ottenuto uno straordinario risultato nel 2018 sono stati notevolmente ridimensionati. Segno che potrebbe interpretarsi come il rifiuto di parte dei rispettivi elettorati del percorso di “normalizzazione” intrapreso da entrambe le forze politiche nel corso della legislatura passata e che le ha portate a entrare nella maggioranza parlamentare che ha sostenuto l'esecutivo di Draghi. Le elezioni hanno, dunque, confermato la frammentazione partitica, il contesto multipolare e la tendenza dell'elettorato a punire le forze di governo. Ciò che differenzia la diciannovesima legislatura dalle due precedenti è che uno dei

---

<sup>246</sup> La coalizione di centro-destra, composta da FdI, Lega e Fi, ha ottenuto quasi il 60 per cento dei seggi sia alla Camera che al Senato. Facendo riferimento ai risultati della quota proporzionale della sola Camera dei deputati, poi, FdI è risultata la forza politica di maggioranza relativa, con il 26 per cento dei voti, seguita dal Pd al 19,07 per cento, dal M5S al 15,43 per cento, dalla Lega all'8,77 per cento, da Fi all'8,11 per cento e da Iv al 7,79 per cento.

quattro poli concorrenti può governare senza cercare accordi elettorali con altre forze politiche. Tanto che, al termine delle consultazioni, il Presidente della Repubblica ha conferito l'incarico a Giorgia Meloni, espressamente indicata dai partiti della coalizione vincitrice, la quale ha accettato senza riserva presentando il giorno stesso la lista dei ministri. La diciannovesima legislatura vedrà, dunque, un esecutivo guidato dal *leader* dell'unica forza di opposizione al Governo Draghi proseguire l'attuazione del Pnrr elaborato dal Governo Draghi. Si vedrà se la nuova maggioranza parlamentare riterrà opportuno discostarsi unilateralmente dal Piano con il rischio di scatenare una nuova "crisi diplomatica" con le istituzioni europee e con il Presidente della Repubblica. Oppure se prenderà la strada della richiesta di revisione del Piano stesso, come le è consentito dal regolamento istitutivo del *Recovery Fund*. Oppure, ancora, se proseguirà nell'opera intrapresa dall'esecutivo precedente, rinunciando al perseguimento di parte del proprio programma di governo.

## Conclusioni

La domanda da cui nasce questo lavoro è se sia possibile inserire la banca centrale fra gli elementi strutturali dello studio sulle forme di governo. È noto che l'odierna teoria delle forme di governo – evolutasi rispetto alla mera constatazione dell'esistenza o meno di un rapporto fiduciario fra potere legislativo ed esecutivo – consiste nell'analisi dell'influenza che il dettato costituzionale disciplinante i rapporti fra i poteri aventi funzioni di governo ha sul concreto sviluppo del sistema partitico. Constatando che la banca centrale vanta prerogative inerenti la funzione di governo se ne deduce che la disciplina regolante i rapporti fra l'istituto di emissione e il circuito di indirizzo politico non solo è elemento intimamente connesso alle finalità che lo Stato si pone, ma anche presupposto capace di influenzare in maniera significativa l'evoluzione del sistema partitico. Il grado di autonomia dell'istituto di emissione deve considerarsi una diretta conseguenza del sistema monetario internazionale vigente e degli obiettivi ad esso sottesi. In estrema sintesi, quando il regime monetario internazionale persegue l'integrazione finanziaria fra gli Stati aderenti – attraverso la libera circolazione dei capitali – la banca centrale viene resa indipendente dal circuito di indirizzo politico e vincolata al mantenimento della stabilità dei prezzi. In tal modo, le scelte di politica economica dei governi sono costantemente sottoposte al giudizio dei grandi e piccoli investitori. In caso di giudizio negativo, la capacità dello Stato di finanziarsi sul mercato si deteriora. Viceversa, quando il sistema monetario internazionale non persegue l'integrazione finanziaria – e, dunque, consente ai Paesi aderenti di limitare la circolazione dei capitali – la banca centrale viene subordinata agli obiettivi di politica fiscale delineati dal potere esecutivo e dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene. Di conseguenza, il potere di condizionamento del mercato si riduce perché quando gli investitori non siano disposti a finanziare l'indebitamento pubblico subentra il sostegno monetario della banca centrale. Stando così le cose, potrebbe risultare di estremo interesse comprendere – attraverso l'illustrazione del rapporto fra istituto di emissione e circuito di indirizzo politico – quanto il grado di condizionamento dei mercati sia elevato e, di conseguenza, quanto possa influenzare le strategie degli attori politici. Analogamente a come opera la teoria classica delle forme di governo, la quale ha come oggetto di studio i vincoli che il dettato costituzionale produce sempre nei confronti del sistema partitico.

L'analisi del caso italiano sembra ideale a questo scopo. Mentre, infatti, le disposizioni costituzionali inerenti la forma di governo sono rimaste invariate fino ad oggi, disciplina del rapporto fra la banca centrale e il circuito di indirizzo politico è cambiata in maniera significativa nel corso della storia repubblicana. Da una fase di subordinazione della prima al secondo si è

passati ad una fase di completa separazione fra i due centri decisionali tramite l'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria, intervallata da un periodo di transizione nel quale la banca centrale ha progressivamente acquisito margini sempre maggiori di indipendenza dal circuito di indirizzo politico. Di conseguenza, è notevolmente aumentato, nel corso dei decenni, il grado di condizionamento che il mercato può esercitare sulle scelte di politica fiscale dei governi italiani. Si è visto che il sistema monetario internazionale nato alla fine del secondo conflitto mondiale e incentrato sul dollaro aveva l'obiettivo di far convivere i cambi fissi, ma revisionabili, fra le valute con la nuova macroeconomia keynesiana, secondo cui la politica fiscale doveva orientarsi al promovimento della piena occupazione e le banche centrali erano chiamate a sostenere tale obiettivo garantendo allo Stato condizioni di finanziamento agevolate rispetto ai soggetti privati. Un'alchimia ottenuta proprio attraverso la limitazione della circolazione internazionale dei capitali. Ciò non significa che il sistema dollaro-centrico non costituisse un vincolo esterno per i Paesi aderenti. Ciascuno di essi, infatti, era tenuto a mantenere in equilibrio la propria bilancia commerciale al fine di rispettare la parità con la valuta statunitense. Uno Stato che avesse registrato un *deficit* commerciale avrebbe dovuto adottare una politica economica restrittiva o, in alternativa, svalutare la propria moneta rispetto al dollaro. La possibilità di limitare la circolazione dei capitali ampliava comunque le scelte di politica economica degli esecutivi. In questa fase temporale l'Italia è stata testimone dello sviluppo di un sistema partitico frammentato e compromissorio, data la pressoché totale mancanza di elementi razionalizzanti provenienti dal dettato costituzionale. Ne consegue – ed è questo un punto fondamentale – che, in presenza di un sistema monetario caratterizzato dalla limitazione della circolazione dei capitali e dalla subordinazione delle banche centrali al circuito di indirizzo politico –, non sussistono elementi condizionanti lo sviluppo del sistema partitico che non siano riconducibili al dettato costituzionale.

Uno sviluppo così disfunzionale del sistema partitico non ha, comunque, avuto riflessi sullo sviluppo economico italiano. Il motivo è che, nel ventennio seguito al conflitto mondiale, gli Stati Uniti – l'unico Paese pienamente libero nella determinazione della propria politica fiscale e monetaria – gestirono il dollaro in maniera compatibile con gli interessi dei Paesi aderenti al sistema, promuovendo le condizioni per uno sviluppo economico non inflazionistico. Quando il Paese egemone non è più stato in grado di tenere sotto controllo il proprio tasso di inflazione, il regime di Bretton Woods ha lasciato posto ai cambi flessibili. L'assenza di un sistema monetario internazionale, unita allo shock petrolifero e alle accresciute rivendicazioni salariali, ha portato ad un decennio di stagflazione, cioè di crescita economica debole e inflazionistica. In Italia gli effetti della stagflazione sono stati particolarmente pesanti in quanto gli esecutivi non

sono stati in grado di porvi effettivo rimedio, dato che le eterogenee maggioranze parlamentari che li sostenevano erano divise sulle misure da adottare. Ne è seguito, dunque, un elevato tasso di inflazione e una svalutazione costante della lira nei confronti del marco e del dollaro. In questa fase, dunque, sono emersi i limiti di un parlamentarismo scarsamente razionalizzato, rimasti celati nel ventennio precedente. Di fronte alla paralisi decisionale dovuta all'eterogeneità delle maggioranze parlamentari la soluzione, infine, trovata dal sistema partitico è stata portare al massimo grado il proprio impianto compromissorio inglobando nella maggioranza parlamentare la più grande forza di opposizione di sinistra in modo da attenuare il conflitto sindacale e frenare così la spirale inflattiva e la svalutazione della lira. La collaborazione fra i due più importanti partiti dell'arco politico ha costituito, dunque, il mezzo attraverso cui superare momentaneamente le tare della forma di governo. In sintesi, il decennio dei cambi flessibili ha fatto emergere che – in presenza di un parlamentarismo scarsamente razionalizzato – il sistema partitico si dimostra particolarmente sensibile al mutamento del quadro monetario internazionale. La presenza di correttivi al parlamentarismo avrebbe, infatti, potuto promuovere le condizioni per la nascita di esecutivi più stabili e omogenei, potenzialmente capaci di reagire meglio all'emergenza.

Gli anni della stagflazione hanno portato a rimettere in discussione la macroeconomia keynesiana, nella convinzione che la subordinazione delle banche centrali alle direttive politiche delle maggioranze di governo – in un contesto di cambi flessibili – fosse stata foriera di uno sviluppo economico inflazionistico. Di conseguenza, al termine degli anni Settanta i Paesi europei hanno reagito elaborando un nuovo sistema monetario, questa volta di ambito regionale, incentrato sul marco tedesco. Il Sistema monetario europeo si differenziava in maniera significativa dal precedente perché esso perseguiva una stretta integrazione finanziaria attraverso la libera circolazione dei capitali. Non deve stupire, dunque, che il sistema partitico italiano abbia concesso maggiori spazi di autonomia alla Banca d'Italia, prima liberandola dall'obbligo di sostenere le manovre di indebitamento dell'esecutivo, poi concedendole la facoltà di fissare i tassi di interesse. La combinazione fra questi due elementi avrebbe dovuto portare ad una drastica razionalizzazione della spesa pubblica grazie al nuovo potere di condizionamento dei mercati. Tuttavia, gli esecutivi italiani hanno scelto deliberatamente di mantenere elevati i tassi di interesse al fine di attirare capitali stranieri per finanziare il *deficit* della bilancia commerciale. Ciò è potuto accadere con la complicità della Germania – cioè il Paese egemone del nuovo sistema –, che ha esportato i propri capitali verso gli altri Paesi europei per evitare che questi svalutassero rispetto al marco, anziché perseguire una politica monetaria espansiva come fecero gli Stati Uniti durante gli anni di Bretton Woods. La politica di alti tassi di interesse, pur provocando

una riduzione dell'inflazione, ha contribuito all'esplosione del debito pubblico. Il nuovo vincolo esterno ha, così, progressivamente eroso il consenso dei due principali protagonisti del sistema partitico tradizionale. Da una parte, il partito di maggioranza relativa è stato penalizzato dall'aumento della pressione fiscale, necessaria in luogo della mai realizzata riduzione della spesa pubblica per ridurre l'indebitamento dello Stato. Dall'altra parte, il più importante partito di opposizione non ha saputo reagire al processo di ristrutturazione industriale – e al conseguente indebolimento del sindacato – promosso dal nuovo regime di cambi fissi. Un'altra dimostrazione del fatto che, in una forma di governo parlamentare a basso grado di razionalizzazione, il sistema partitico si dimostra grandemente sensibile ai mutamenti delle relazioni fra banca centrale e circuito di indirizzo politico.

Con la stipula del Trattato di Maastricht, nel 1992, il Paese ha deciso di aderire alla moneta unica europea che sarebbe stata gestita dalla Banca Centrale Europea, un istituto di emissione centralizzato e indipendente, sia dagli Stati membri che dalle istituzioni europee, perché votato all'obiettivo esclusivo della stabilità dei prezzi. Entrando a far parte del Sebce, la Banca d'Italia è stata resa del tutto indipendente dal circuito di indirizzo politico, divenendo attore decisionale della politica monetaria europea. La capacità della Bce di agire di fronte alla Corte di Giustizia contro gli inadempimenti delle banche centrali nazionali o contro i provvedimenti di rimozione dei rispettivi governatori adottati dai Paesi membri testimonia il venir meno del legame fra la banca centrale nazionale e il circuito di indirizzo politico, sostituito da un legame con la nuova autorità monetaria di stampo federale. In questo senso le banche centrali nazionali sarebbero l'esempio paradigmatico della teoria del costituzionalismo multilivello, data l'integrazione fra disposizioni interne e internazionali pattizie. Non solo. Per quanto riguarda specificamente il caso italiano, la ratifica del Trattato ha comportato una radicale riforma dell'ordinamento interno. La Costituzione italiana – venendo influenzata dalla macroeconomia keynesiana all'epoca egemone – non aveva previsto né il principio della stabilità monetaria né l'obiettivo del pareggio di bilancio, pur prescrivendo una tendenza di lungo periodo all'equilibrio delle finanze pubbliche. Piuttosto, aveva orientato l'esercizio dei pubblici poteri al raggiungimento della piena occupazione. In altre parole, il circuito di indirizzo politico avrebbe dovuto, in condizioni di sottoutilizzo dei fattori produttivi, ricorrere a manovre fiscali e monetarie espansive al fine di portare il sistema economico alla piena occupazione, sacrificando – momentaneamente e solo se necessario – la stabilità monetaria e l'equilibrio delle finanze pubbliche. Tramite il Trattato di Maastricht, invece, il principio della stabilità monetaria – del quale il dovere di mantenere finanze pubbliche in equilibrio è diretta conseguenza – è divenuto sovraordinato rispetto all'obiettivo della piena occupazione. La sua salvaguardia, in altre parole,

va perseguita anche in presenza di situazione di sottoccupazione. Il che solleva interessanti questioni sulla compatibilità fra il principio lavorista della Costituzione italiana e la sottrazione di ogni leva di politica monetaria al circuito di indirizzo politico realizzata a Maastricht. Un dilemma la cui risposta richiederebbe uno studio ben più approfondito di quello in esame, ma che vale la pena accennare e mettere in relazione alla teoria dei controllimiti, secondo cui i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale non possono essere riformati né direttamente, attraverso il procedimento di revisione costituzionale, né indirettamente, attraverso l'immissione di valori con essi in contrasto attraverso la ratifica di un trattato internazionale.

L'Unione economica e monetaria, in sintesi, ha rappresentato il tentativo più raffinato di costruire un sistema monetario caratterizzato dalla piena integrazione finanziaria e dall'indipendenza dell'istituto di emissione. Il più raffinato perché numerosi altri ordinamenti, compreso quello italiano, avevano fino a quel momento attribuito un certo grado di indipendenza alla propria banca centrale, ma solo con la moneta unica la completa autonomia della banca centrale e il suo obiettivo antinflattivo sono stati sanciti in disposizioni internazionali pattizie la cui riforma è estremamente ardua. Tramite la moneta unica il grado di condizionamento che gli investitori hanno potuto esercitare sul circuito di indirizzo politico è divenuto massimo. La combinazione fra un istituto di emissione indipendente e votato all'esclusivo mantenimento della stabilità dei prezzi e un sistema monetario di cambi fissi irrevocabili, infatti, ha determinato che ogni Stato membro fosse costretto a finanziarsi sul mercato alle stesse condizioni di qualsiasi soggetto privato.

L'Italia ha sperimentato tale grado di condizionamento quasi immediatamente dopo la stipula del Trattato di Maastricht, quando il Paese, non essendo più in grado di finanziare il proprio *deficit* commerciale, ha abbandonato il Sme. A farsi catalizzatore delle indicazioni dei mercati è stato il Presidente della Repubblica. In presenza di un sistema partitico totalmente delegittimato il Capo dello Stato ha sfruttato gli ampi margini di discrezionalità che la Costituzione gli riservava in sede di risoluzione delle crisi di governo al fine di individuare le personalità che, da Presidenti del Consiglio, meglio avrebbero potuto fronteggiare la fuga di capitali e la conseguente svalutazione della lira. In questo frangente, dunque, la bussola del Presidente della Repubblica è stata il tasso di cambio fra la lira e il marco tedesco. L'andamento della lira rispetto al marco, infatti, costituiva l'indicazione più diretta del giudizio, positivo o negativo, dei mercati sull'indirizzo politico prescelto dagli esecutivi italiani. Perorando la nascita di due esecutivi guidati da autorità indiscusse in ambito monetario quali il Governatore e il Direttore Generale della Banca d'Italia, il Capo dello Stato ha, dunque, agito in modo da riportare il Paese al

rispetto dei principi della stabilità monetaria e di finanze pubbliche sane, entrati a far parte dell'ordinamento interno.

L'espansione delle funzioni del Presidente della Repubblica non si è limitato alla fase di grave delegittimazione dell'arco partitico verificatasi nella prima metà degli anni Novanta. Siamo, in effetti, di fronte alla soluzione che una forma di governo parlamentare scarsamente razionalizzata ha individuato per sopravvivere in un sistema monetario caratterizzato dal massimo grado di condizionamento che gli investitori possono esercitare sull'indirizzo politico contingente. In assenza, infatti, di una complessiva revisione del parlamentarismo, nonostante l'approvazione di una legge elettorale maggioritaria che ha incoraggiato il bipolarismo, l'eterogeneità delle maggioranze parlamentari è sopravvissuta alla crisi dei partiti tradizionali. Il rigido vincolo esterno rappresentato dalla moneta unica, tuttavia, avrebbe dovuto portare ad una seria opera di riduzione della spesa e del debito pubblico. E pertanto il Presidente della Repubblica, dal momento in cui l'Italia ha deciso di aderire alla moneta unica, sarebbe stato obbligato a intervenire ogni qual volta le divisioni nella maggioranza di governo avessero determinato il mancato rispetto del valore dell'equilibrio delle finanze pubbliche e, di conseguenza, una fuga di capitali alla quale il governo non avrebbe più potuto reagire facendo appello al sostegno finanziario della Banca d'Italia. In ciò il Capo dello Stato avrebbe trovato la complicità dello stesso sistema partitico, persuaso a fare un passo indietro di fronte al deterioramento delle capacità di finanziamento dello Stato. In questo senso, la nascita di quelli che sono stati definiti governi del Presidente, governi tecnici o governi di unità nazionale – perché guidati da personalità esterne alla politica e sostenuti sia da buona parte delle forze parlamentari che dallo stesso Capo dello Stato – costituiscono il mezzo attraverso cui il Presidente della Repubblica sospende l'ordinaria competizione politica al fine di ripristinare il rispetto dei valori fondanti la moneta unica che, come è già stato detto, sono entrati a far parte dell'ordinamento interno con la stipula del Trattato di Maastricht. L'intervento presidenziale non sarebbe, dunque, altro che un'applicazione della funzione di indirizzo politico costituzionale che parte della dottrina gli attribuisce.

Emblematico, da questo punto di vista, quanto verificatosi negli ultimi mesi del 2011, per la cui spiegazione è necessario fare un passo indietro. Negli anni Novanta gli esecutivi italiani hanno, in effetti, iniziato un percorso di riduzione del debito pubblico che avrebbe dovuto proseguire anche a seguito dell'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria. Tuttavia, nel primo decennio del nuovo secolo ci si è resi conto dell'impossibilità di perseguire sia la riduzione del debito pubblico che l'equilibrio della bilancia commerciale. Continuare a comprimere la domanda interna sarebbe stato non solo deleterio dal punto di vista elettorale, ma

avrebbe anche reso meno sostenibile il debito pubblico. Di conseguenza, i governi italiani hanno scelto passivamente di lasciare che il *deficit* commerciale crescesse nuovamente, finanziato, ancora una volta, attraverso l'afflusso di capitali stranieri. Quando la crisi finanziaria ha parzialmente frenato la circolazione dei capitali, il Paese è stato dunque obbligato a adottare una feroce manovra di contenimento della domanda interna al fine di riportare in pareggio la bilancia commerciale. In tale frangente si è nuovamente assistito all'espansione del ruolo presidenziale, la cui bussola è stato il differenziale di rendimento fra i titoli pubblici italiani e quelli tedeschi in luogo del tasso di cambio fra la lira e il marco. Il Capo dello Stato, facendosi esplicitamente garante della permanenza dell'Italia nella moneta unica e del rispetto delle indicazioni provenienti dai mercati, ha promosso la nascita di un esecutivo guidato da uno stimato economista ed ex membro della Commissione europea che ha fatto quanto necessario perché gli investitori tornassero ad acquistare i titoli pubblici italiani. Un terzo governo tecnico sostenuto da buona parte delle forze politiche, nella convinzione che sarebbero sfuggite alla responsabilità politica di tali misure. La drastica manovra di compressione della domanda interna ha, tuttavia, posto fine al bipolarismo italiano, dato che il corpo elettorale ha premiato forze politiche alternative ai due tradizionali schieramenti di centro-destra e di centro-sinistra. Un ritorno alla frammentazione che non poteva che rafforzare il Presidente della Repubblica, il cui grado di condizionamento dell'indirizzo politico delle maggioranze parlamentari si è fatto sempre più evidente.

Tale rafforzamento che si è potuto verificare anche alla luce dell'irrigidimento dei vincoli di bilancio adottato dalle istituzioni europee come reazione alla crisi finanziaria che ha portato all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana. Tramite la revisione del 2012 è stato, dunque, completato il percorso iniziato nel 1992: da quel momento il Paese non avrebbe più potuto indebitarsi – tranne che al verificarsi di eventi eccezionali e imprevedibili – oltre il limite concordato in via preventiva con le istituzioni europee. Ciò ha significato, per un Paese altamente indebitato come l'Italia, quasi un decennio di politiche di austerità fiscale i cui effetti sono stati solo parzialmente attenuati dagli acquisti di titoli pubblici da parte della Bce che ne hanno, per lo meno, ridotto il rendimento. L'adozione di politiche di austerità fiscale per un così lungo periodo di tempo ha generato un sovrappiù di instabilità politica. Nel regime aureo di cambi fissi – al quale l'Italia dell'epoca albertina aveva aderito, così come la quasi totalità degli Stati ottocenteschi – era possibile scaricare i costi delle politiche economiche restrittive sulle classi meno abbienti perché prive del diritto di voto. L'Unione monetaria realizza, invece, un sistema di cambi fissi fra Stati nei quali vige il suffragio universale. Ad ogni consultazione, pertanto, il corpo elettorale tende a punire le forze politiche che

– sotto le indicazioni delle istituzioni europee e dei mercati – si sono assunte la responsabilità di comprimere la domanda interna. Tuttavia, non esiste alternativa all’indirizzo politico sostanzialmente dettato dall’Unione europea. Lo dimostra la vicenda legata al rifiuto, da parte del Presidente della Repubblica, di nominare ministro dell’economia un professore universitario euroscettico. Il Capo dello Stato ha sentito l’esigenza di manifestare pubblicamente le ragioni del proprio veto facendo riferimento al pessimo segnale che la nomina avrebbe mandato ai mercati, con la probabile fuga dei capitali che ne sarebbe seguita. Il Presidente della Repubblica, esercitando la propria funzione di indirizzo politico costituzionale, ha pertanto richiamato all’ordine costituzionale le forze politiche euroscettiche vincitrici delle elezioni del 2018. Un episodio che conferma quanto l’acquisita indipendenza della Banca d’Italia – nel quadro di un sistema costituzionale multilivello come quello europeo – abbia influito in maniera significativa sugli equilibri complessivi della forma di governo.

L’erompere della pandemia da Covid, contrariamente alle aspettative, non sembra aver rimesso in discussione i paradigmi su cui si fonda l’Unione economica e monetaria. È certamente vero che, al fine di permettere agli Stati di contrastare la crisi economica derivante dalle misure di contenimento del contagio, le istituzioni europee hanno sospeso i vincoli di bilancio. Ed è altrettanto vero che la Bce ha ampliato il sostegno finanziario ai Paesi membri attraverso i propri programmi di acquisto dei relativi titoli pubblici. Tuttavia, è bene sottolineare, oltre al fatto che la sospensione dei vincoli di bilancio è solamente temporanea, che la fiammata inflazionistica che ha preso piede negli ultimi mesi del 2021 sta spingendo la Bce a invertire la propria politica monetaria, sospendendo gli acquisti dei titoli pubblici e innalzando i tassi di interesse. Oltretutto, il vasto piano di investimenti pubblici coordinato dalle istituzioni europee, che prende il nome di Dispositivo di Ripresa e Resilienza, sembra orientato a ridurre in maniera ancora più significativa i margini di discrezionalità degli Stati membri. E non solo nell’ambito della politica fiscale. La distribuzione delle risorse raccolte a livello europeo agli Stati membri, infatti, è condizionata all’elaborazione e applicazione di un Piano nazionale di ripresa e resilienza nel quale, oltre all’illustrazione delle opere pubbliche cui destinare tali risorse, gli Stati si impegnano a portare a termine le riforme dell’ordinamento interno giudicate necessarie dalle istituzioni europee. Dato che la redazione del Piano italiano è stata interrotta da una crisi di governo, il Presidente della Repubblica ha agito ancora una volta da garante degli impegni assunti dall’Italia nel quadro europeo. Si è, infatti, impegnato nel promuovere la nascita di un nuovo governo di unità nazionale, sostenuto dalla quasi totalità delle forze politiche e guidato, non a caso, dall’ex Presidente della Bce. L’obiettivo principale di tale esecutivo non è stato tanto il completamento della campagna vaccinale contro il Covid, quanto proprio

la redazione del Piano in modo da vincolare l'indirizzo politico dei futuri esecutivi fino al 2026. Nel prossimo futuro, dunque, si vedrà se il Capo dello Stato dovrà intervenire non solo nel caso in cui ravvisi un disallineamento fra la politica fiscale degli esecutivi italiani e il principio dell'equilibrio di bilancio, ma anche nell'ipotesi di mancata esecuzione delle riforme dell'ordinamento interno previste dal Piano.



## Bibliografia

### Dottrina

- Aa. Vv., *La nuova Costituzione italiana*, Roma, Editrice Studium, 1947
- Aa. Vv., *Documenti sul Piano Marshall nel primo anno di attuazione (3 aprile 1948-31 marzo 1949)*, Milano, Istituto editoriale italiano, 1949
- Aa. Vv., *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Vol. II, *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffr , 1958
- Aa. Vv., *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960
- Aa. Vv., *Le crisi di governo nella V legislatura durante la Presidenza Saragat*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971
- Aa. Vv., *L'abuso dei decreti-legge*, in *Politica del Diritto*, 1980
- Aa. Vv., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991
- Aa. Vv., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995
- Aa. Vv., *Disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2005
- Aa. Vv., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalit  di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, sempre in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014
- Aa. Vv., *Dieci domande sulla riforma costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016
- Aa. Vv., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2018
- Aa. Vv., *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2020, nn. 3-4
- Aa. Vv., *Casi e questioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (online)*, 2020, n. 2
- Adam R., *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020
- Alonzo A., *Debito pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffr , 1962
- Amato G., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992
- Amato G., Bruno F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981
- Amato G., *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994
- Anzilotti E., *Gatt*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVIII, Milano, Giuffr , 1969

- Anzon A., Luther J., *Il trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale Costituzionale Federale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994
- Anzon A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Anzon A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014
- Anzon A., *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017
- Anzon A., *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019
- Antoniazzi S., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giappichelli, 2013
- Armaroli P., *La doppia fiducia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981
- Armaroli P., *L'introvabile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, Cedam, 1986
- Assanti C., Pera G., *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, Cedam, 1972
- Azzariti G., *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995
- Azzariti G., *Dopo il referendum del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Diritto Pubblico*, 2006
- Baffi P., *Studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1965
- Baffi P., *Nuovi studi sulla moneta*, Milano, Giuffrè, 1973
- Balboni E., *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999
- Baldassarre A., *La nascita del Governo elettorale Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Democrazia e Diritto*, 1979
- Baldassarre A., *Dal primo al secondo Cossiga*, in *Democrazia e Diritto*, 1980
- Balduzzi R., *La Corte non è Bertoldo (o dell'affidabilità del giudice costituzionale)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993
- Balduzzi R., Cosulich M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005
- Balladore Pallieri G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro Padano*, 1954
- Ballini P.L. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010
- Barbera A., Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003

- Barbera A., *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015
- Barile P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958
- Barile P., *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1960
- Barile P., *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981
- Baroncelli S., *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2000
- Barro R.J., Gordon D.B., *A positive theory of monetary policy in a natural rate model*, in *The Journal of Political Economy*, 1983
- Barro R.J., Gordon D.B., *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 1983
- Bartole S., *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996
- Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- Bartolini S., D'Alimonte R. (a cura di), *Maggioritario, ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino, 1995
- Bassanini F., *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1972
- Bergonzini C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011
- Berti L., *Affari di fine secolo. Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Ediesse, 1998
- Bertolini G., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981
- Bertolino C., *Certificato verde Covid-19 tra libertà ed eguaglianza*, in *Federalismi*, 2021, n. 15
- Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di comunità, 1982
- Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Voll. I e II, Torino, Utet giuridica, 2006
- Bin R., *La forma di governo dello «Stato di pubblicità»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005
- Bin R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013
- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Ed. XIX, Torino, Giappichelli, 2021
- Bilancia F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo*, 2022, n. 1
- Biorcio R., Natale P., *Politica a 5 stelle. Idee, storia e strategie del Movimento di Grillo*, Milano, Feltrinelli, 2013

- Biorcio R. (a cura di), *Gli attivisti del Movimento 5 stelle. Dal web al territorio*, Milano, Franco Angeli, 2015
- Bobbio N., *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico: anno accademico 1975-1976*, Torino, Giappichelli, 1976
- Boccaccini G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980
- Boggero G., *Il Bundesverfassungsgericht esige un sindacato pieno nei confronti degli atti della BCE*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020
- Bonini M., *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994
- Bonini M., *Il BVerfG, giudice costituzionale o "Signore dei trattati"? Fondo "Salva-Stati", democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2012, n. 4
- Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi Fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1975
- Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 76-82. La formazione delle leggi*, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1979
- Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 45-47. Rapporti economici*, Tomo III, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1980
- Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 87-91. Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1983
- Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 92-96. Il Consiglio dei ministri*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1993
- Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985
- Brancasi A., *Tra Corte dei conti e Corte costituzionale una incomprendione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993
- Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012
- Brancasi A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. VII, Milano, Giuffrè, 2014
- Brennan G., Buchanan J.M., *La ragione delle regole. Economia politica costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 1991
- Brunelli G., *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999
- Brunelli G., *Sistema delle fonti e ruolo del parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 1

- Bucci G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998
- Buchanan J.M., Tullock G., *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998
- Buchanan J.M., *I limiti della libertà. Tra anarchia e Leviatano*, Milano, Rusconi, 1998
- Buchanan J.M., *Stato, mercato e libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006
- Buffoni L., *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso "decisivo"*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2016, n. 2
- Buffoni L., *La moneta: la legge del valore e il valore della legge*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3
- Buiter W., Corsetti G., Roubini N., *Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht*, in *Economic Policy*, 1993
- Burdeau G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950
- Buscema S., *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove e maggiori spese*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1955, I
- Buscema S., *Il pareggio del bilancio e l'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna di Finanza Pubblica*, 1956, I
- Buscema S., *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1959
- Buzzacchi C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo*, 2020, n. 3
- Cabras D., *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012
- Cafaro S., *La rappresentanza dell'Europa dell'euro nelle organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999
- Caffè F., *Fondo monetario internazionale (funzione)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968
- Caffè F., *Moneta*, in *Enciclopedia del Novecento*, Vol. IV, Roma, Treccani, 1979
- Calabria F., *Istituto per la ricostruzione industriale (IRI)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973
- Calamandrei P., Levi A. (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, Barbera, 1950
- Calamo Specchia M., Lucarelli A., Salmoni F., *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 1

- Calandra P., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quaderni Costituzionali*, 1988
- Calvano R., *La Corte e la valutazione del tasso di "novità" nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999
- Calvano R., *Il meccanismo europeo di stabilità e la perduta sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Cannizzaro E., *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea. A proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12 ottobre 1993*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994
- Capotosti P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1974
- Capotosti P.A., *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986
- Cappon G., *Istituto mobiliare italiano (IMI)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973
- Caravita B., *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del Diritto*, 1989
- Caravita B., *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi*, 2013, n. 7
- Caravita B., Fabrizzi F., Lippolis V., Salerno G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Voll. I e II, Torino, Giappichelli, 2022
- Carbonetti F., *Il Sistema monetario europeo*, in *Banca, Borsa e Titoli di credito*, 1991
- Cardone A., *L'obliterazione dello stato di crisi: la Corte Ue ri(con)duce le misure "non convenzionali" della Bce al "diritto ordinario" dei trattati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2015
- Carlassare L., *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con principio di legalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988
- Carlassare L., *Presidente della Repubblica e Governo nel progetto della Bicamerale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997
- Carlassare L., *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1993
- Cartabia M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del Diritto*, 1994
- Cassese S., Galasso G., Melloni A. (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Voll. I e II, Bologna, Il Mulino, 2018
- Cassese S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2021

- Cassetti L., *Referendum, principi abrogativi e discrezionalità legislativa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993
- Castelli L., *La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022
- Cavaglion G., *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, 2021, n. 13
- Cavino M., Conte L., Imarisio L., Sicardi S., Sobrino G., Tripodina C., *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, Il Mulino, 2017
- Cavino M., *La natura dei dpcm adottati nella prima fase di emergenza covid. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi*, 2021, n. 25
- Ceccanti S., *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995
- Ceccanti S., *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005
- Ceccanti S., *«Rieletto, ma non troppo»: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013
- Celotto A., *L'abuso del decreto-legge*, Padova, Cedam, 1997
- Cerruti T., *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'Unione europea?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 2
- Cicconetti S.M., *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989
- Cicconetti S.M., *La reiterazione dei decreti legge*, in *Politica del Diritto*, 1995
- Cicconetti S.M., *La sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuono che piove*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996
- Chessa O., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013
- Chessa O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016
- Chessa O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016
- Chiaromonte A., De Sio L. (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Bologna, Il Mulino, 2014
- Chiaromonte A., De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento: le elezioni politiche del 2018*, Bologna, Il Mulino, 2019
- Chiti M.P., *Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla costituzione italiana*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1993

- Cipolla C.M., *Le avventure della lira*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Cipolla C.M., *Moneta e civiltà mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Colonna F., *La fiducia ed il voto per appello nominale*, in *Democrazia e Diritto*, 1966
- Contaldi G., *Politica economica e monetaria*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. VII, Milano, Giuffrè, 2014
- Cottarelli C., Giammusso F. e Porello C., *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, in *lavoce.info*, 4 novembre 2014
- Crisafulli V., *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1951
- Crisafulli V., *Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi (in tema di recesso ad nutum)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958
- Crisafulli V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1960
- Crisafulli V., *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965
- Cuocolo F., *Forme di stato e forme di governo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VI, Torino, Utet, 1991
- Cuomo G., *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, Editrice Sav, 1962
- D'Albergo S., *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Vol. I, Padova, Cedam, 1998
- D'Alimonte R., Bartolini S., *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1994 e del 1996 a confronto: il ruolo del sistema elettorale, le coalizioni, le scelte degli elettori*, Bologna, Il Mulino, 1997
- D'Alimonte R., Bartolini S. (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002
- D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007
- D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, Il Mulino, 2010
- D'Andrea A., *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- D'Andrea A., *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014
- De Cecco M., *Saggi di politica monetaria*, Milano, Giuffrè, 1968
- De Fiore C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994

- De Fiore C. (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, Torino, Giappichelli, 2007
- De Fiore C., *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo*, 2015, n. 1
- De Grauwe P., *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 2018
- De Grazia D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012
- De Ioanna P., *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della «legge finanziaria»*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989
- De Ioanna P., *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1992
- De Petris A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi*, 2012, n. 18
- De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni. Atti del Convegno Roma, 17-18 ottobre 2002*, Voll. I e II, Roma, Carocci, 2004
- De Siervo U., *Una buona sentenza a tutela delle libertà del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- De Vecchis P., *Istituto di emissione*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, Utet, 1993
- Della Cananea G., *La pseudo-riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005
- Della Cananea G., *Lex Fiscalis europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014
- Diamanti I., *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1993
- Diamanti I., Mannheimer R. (a cura di), *Milano a Roma. Guida all'Italia elettorale del 1994*, Donzelli, Roma, 1994
- Di Franco G., Gritti R. (a cura di), *L'Italia al voto. Analisi delle elezioni amministrative del 1993 e delle prospettive del sistema politico italiano*, Roma, Edizioni Associate, 1994
- Di Loreto P., *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo al centro-sinistra (1953-1960)*, Bologna, Il Mulino, 1993
- Di Martino A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, 2012, n. 18
- Di Martino A., *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo*, 2020, n. 2
- Di Palma G., *Sopravvivere senza governare: i partiti nel parlamento italiano*, Il Mulino, Bologna, 1979

- Di Simone M., *Il Quantitative Easing al vaglio della Corte di Giustizia: il programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari non eccede le competenze dell'Unione Europea*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2020
- Di Virgilio A., Segatti P. (a cura di), *La rappresentanza politica in Italia. Candidati ed elettori nelle elezioni politiche del 2013*, Bologna, Il Mulino, 2016
- Dogliani M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973
- Dolso G.P., *Come un agrimensore: la Consulta traccia i confini tra gli artt. 13 e 16 della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022
- Donati F., *Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni Costituzionali*, 1997
- Donati F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013
- Durante F., *Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981
- Elia L., *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957
- Elia L., *La nuova prassi in ordine alle modalità dell'incarico di formare il governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960
- Elia L., *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961
- Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970
- Elia L., *Forme di stato e forme di governo*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006
- Elia L., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009
- Esposito C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954
- Esposito C., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960
- Esposito M., *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017
- Fabbrini F., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011
- Falzone V., Grossi P., *Assemblea costituente*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1958
- Fantacci L., *La moneta. Storia di un'istituzione mancata*, Venezia, Marsilio, 2005
- Fantacci L., Papetti A., *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo*, 2013, n. 2

- Faraguna P., *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (Omt)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015
- Faraguna P., *Il caso Gauweiler/Omt torna dalla Corte di Giustizia al BVerfG: ricorsi infondati (ma non troppo)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016
- Faraguna P., *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di Giustizia e tribunali costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017
- Faraguna P., *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la Bce: inutile o dannoso?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017
- Farneti P. (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1973
- Felice E., *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2018
- Ferrara G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973
- Ferrara G., *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e Diritto*, 1985, n. 2
- Ferri G., *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1959
- Ferrua P., *La sentenza sulle intercettazioni casuali del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Decreto Dignità e Corte costituzionale n. 194 del 2018: come cambia il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2019
- Fiorucci G., *Camera dei deputati: il nodo del voto segreto*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989
- Fisichella D., *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965
- Floridia G., *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: «inconvenienti» vs. «impedimenti»?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993
- Floridia G., *Partita a tre. La disciplina elettorale tra Corte, referendum e legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995
- Freni A., Giugni G., *Lo Statuto dei lavoratori. Commento alla legge 20 maggio 1970, n. 300*, Milano, Giuffrè, 1971
- Friedman M., *Metodo, consumo e moneta*, Bologna, Il Mulino, 1996
- Fusaro C., *La legge sulla Presidenza del Consiglio, primi adempimenti a otto mesi dall'entrata in vigore*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989
- Fusaro C., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999
- Fusaro C., *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005
- Fusaro C., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013
- Fusaro C., *La nuova legge elettorale: senza rete, alla ricerca della riduzione del danno*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018

- Fusaro C., *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021
- Galbraith J.K., *Storia dell'economia*, Milano, Rizzoli, 2018
- Galbraith J.K., *Il grande crollo*, Milano, Rizzoli, 2019
- Galbraith J.K., *Soldi. Conoscere le logiche del denaro per capire le grandi crisi*, Milano, Rizzoli, 2020
- Galeotti S., *L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Diritto e Società*, 1989
- Galli G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1966
- Galli G., *Il difficile governo. Un'analisi del sistema partitico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1972
- Galli G., *Storia della Democrazia Cristiana*, Roma-Bari, Laterza, 1978
- Gambino A., *Storia del dopoguerra. Dalla liberazione al potere DC*, Bari, Laterza, 1988
- Gambino S., *La «razionalizzazione» del potere esecutivo in Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1988
- Gandolfi G., *Legge bancaria e costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1975, I<sup>2</sup>, Parte IV
- Gatti G., *Senato della Repubblica: una rivoluzione parlamentare?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989
- Gattini A., *La Corte costituzionale tedesca e il Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1994
- Gemma G., *Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un (sempre valido) no della Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997
- Giacché V., *Anschluss: l'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Santarcangelo di Romagna, Diarkos, 2019
- Giannini C., *L'età delle banche centrali. Forme e governo della moneta fiduciaria in una prospettiva istituzionalista*, Bologna, Il Mulino, 2004
- Giannini M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949
- Giannini M.S., *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1949
- Giannini M.S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista Giuridica del lavoro*, 1949-1950
- Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, I ed., Bologna, Il Mulino, 1977
- Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006
- Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Torino, Einaudi, 2007
- Giorgis A., *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, Parte I
- Giupponi, T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014

- Giupponi T.F., *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019
- Graeber D., *Debito. I primi 5000 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2012
- Graziani A., Meloni F., *Inflazione e svalutazione della lira*, in *Note Economiche*, 1973, n. 3
- Graziani A., *L'inflazione italiana degli anni Ottanta*, in *Note Economiche*, 1991
- Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- Griglio E., *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005
- Grosso E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013, n. 4
- Grottanelli De Santi G., *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Diritto e Società*, 1978
- Guarino G., *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951
- Guarino G., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro italiano*, 1953, Parte IV
- Guarino G., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992
- Guerrieri P., Padoan P.C. (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea: Stati, mercati e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1988
- Guizzi V., *Politiche comunitarie*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999
- Habërle P., *La controversia sulla riforma della Legge Fondamentale tedesca*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993
- Hobsbawm E.J., *Il secolo breve. 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2019
- Iacoviello A. (a cura di), *Governance europea fra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016
- Ignazi P., *Dal Pci al Pds*, Bologna, Il Mulino, 1992
- Ignazi P., *Post-fascisti? Dal Movimento sociale italiano ad Alleanza nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1994
- Keynes J.M., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017
- Keynes J.M., *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, Adelphi, 2019
- Krugman P., *Fuori da questa crisi*, Milano, Garzanti, 2013
- Kydland F.E., Prescott E.C., *Rules rather discretion: the inconsistency of optimal plans*, in *The Journal of Political Economy*, 1977
- Labriola S., *Ancora in tema di c.d. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1980
- Labriola S., *Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo*, in *Diritto e Società*, 1989

- Labriola S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, Maggioli, 1989
- Lanzillotta L., *Riflessi dell'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, in *Politica del Diritto*, 1991
- Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952
- Lavagna C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, Giappichelli, 1985
- Lehner E., *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014
- Leone S., *Un mandato esplorativo condizionato alla Presidente del Senato... e poi... al Presidente della Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018
- Lippolis V., *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981
- Lippolis V., *La reiterazione dei decreti-legge*, in *Diritto e Società*, 1981
- Lombardi D., Moschella M., *The institutional and cultural foundations of the Federal Reserve's and ECB's non-standard policies*, in *Stato e Mercato*, 2015
- Lotito P.F., *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993
- Lucarelli A., Zammartino F. (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, Giappichelli, 2016
- Lucarelli A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, n. 2
- Lucarelli A., *L'erosione del principio di legalità e gli atti amministrativi sufficientemente tipizzati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2021
- Luciani M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. V, Torino, Utet, 1990
- Luciani M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, 1992
- Luciani M., *Presentazione*, in *Politica del Diritto*, 1994
- Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. III, Milano, Giuffrè, 2010
- Luciani M., *La gabbia del Presidente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Luciani M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, n. 2
- Lungarella R., *La scala mobile 1945-1981. Caratteristiche, storia, problemi*, Venezia, Marsilio, 1981
- Lupo N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999

- Lupo N., Piccirilli G. (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari sotto stress*, Bologna, Il Mulino, 2016
- Lupo N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi*, 2017, n. 22
- Lupo N., *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018
- Luther J., *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della Bce*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014
- Magatti M., Gherardi L., *Il Quantitative Easing: una politica monetaria d'azzardo morale?*, in *Stato e Mercato*, 2015
- Maggiani V., *Innovazioni nei regolamenti parlamentari in materia di voto segreto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989
- Mainardis C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997
- Majone G., *Europe "democratic deficit"*, in *European Law Journal*, 1998
- Malatesta A., Ricci C., *Le relazioni esterne della Comunità europea in materia monetaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002
- Malatesta A., *La Banca centrale europea. Gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2003
- Mammarella G., *Il Partito Comunista Italiano 1945-1975. Dalla Liberazione al Compromesso storico*, Firenze, Vallecchi, 1976
- Mancini S. (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè editore, Milano, 2002
- Manetti M., *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019
- Manfrellotti R., *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017
- Mangia A., *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, n. 2
- Mannheimer R. (a cura di), *La Lega Lombarda*, Milano, Feltrinelli, 1991
- Manzella A., *Il groviglio del "decretone"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981
- Maranini G., *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951
- Maranini G., *Miti e realtà della democrazia*, Roma, Edizioni di Comunità, 1958
- Maranini G., *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983

- Marini F.S., Scaccia G. (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016
- Masciandaro D., Ristuccia S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, Edizioni di Comunità, 1988
- Mazziotti M., *Osservazioni sulla sent. n. 1 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Melica L., *Il sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli stati membri della comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995
- Merusi F., *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1972
- Merusi F., *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997
- Miccù R., *L'integrazione europea e la Legge Fondamentale tedesca*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993
- Modigliani F., La Malfa U., *Su alcuni aspetti della congiuntura e della politica monetaria italiana nell'ultimo quinquennio*, in *Moneta e Credito*, 1966
- Modigliani F., Padoa Schioppa T., *La politica economica in un'economia con salari indicizzati al 100 per cento o più*, in *Moneta e Credito*, 1977
- Modigliani F., Fitoussi J.P., Moro B., Snower D., Solow R., Steinherr A., Sylos Labini P., *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione europea*, in *Moneta e Credito*, 1998
- Modugno F., Nocilla D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, 1989
- Modugno F., *Tanto rumore per nulla (o per poco)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Mody A., *Euro. Una tragedia in nove atti*, Roma, Castelvecchi, 2020
- Monaco R., *Comunità europea dei carbone e dell'acciaio*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. VIII, Milano, Giuffré, 1961
- Morosini F., *Banche centrali e questione democratica*, Pisa, 2014
- Morrone A., *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014
- Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, t. III, Milano, Giuffré, 2015
- Morrone A., Antonelli G., *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi*, 2020, n. 34
- Mortati C., *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffré, 1962

- Mortati C., *Raccolta di scritti*, Vol. III, Milano, Giuffr , 1972
- Mortellaro I.D., *Tecnocrazia nell'Europa di Maastricht*, in *Democrazia e Diritto*, 1993, n. 3
- Mostacci E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del Diritto*, 2013
- Mostacci E., *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2015
- Mostacci E., *Perseverare autem Italicum: rappresentanza e sistema politico all'indomani della legge 52/2015*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2015, n. 4
- Mundell R., *A theory of optimal currency areas*, in *American Economic Review*, 1961
- Napoletano D., *Il licenziamento dei lavoratori alla stregua della nuova disciplina legislativa. Legge 15 luglio 1966*, n. 604, Torino, Utet, 1966
- Niccolai S., *Il conflitto di attribuzioni e la politica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996
- Olivetti M., *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992: una «curiosit  costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993
- Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffr , 1996
- Olivetti M., *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema. Cronaca di una crisi annunciata*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998
- Olivetti M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione di Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, t. III, Milano, Giuffr , 2015
- Olivito E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014, n. 1
- Onida V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966
- Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffr , 1969
- Onida V., *L'ultimo Cossiga: recenti novit  nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992
- Ortino S., *La banca centrale nella Costituzione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993
- Pace A., *I ridotti limiti della potest  normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988
- Pace A., *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1992
- Pace A., *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in *Politica del Diritto*, 1995
- Pace A., *Un ricorso suicida*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019

- Pace L.F., *L'ord. n. 17/19 della Corte costituzionale e la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, il procedimento ex reg. Ue. 473/2013 e le ragioni della (conflittuale) appartenenza dell'Italia all'Eurozona*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019
- Padoa Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo Sme al Trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi, 1992
- Paladin L., *Governo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970
- Paladin L., *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986
- Paladin L., *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994
- Paladin L., *Atti legislativi del Governo e rapporti tra i poteri*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996
- Paladin L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998
- Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004
- Paparella E., *Governo della moneta in Europa: la «convergenza normativa» in materia di banche centrali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001
- Pasquino G., *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma, Laterza, 1985
- Pasquino G. (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Pedrini F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011
- Pennetta P., *Unione doganale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001
- Perassi M., *Banca centrale europea*, in *Enciclopedia del Diritto*, Ann. IV, Milano, Giuffrè, 2011
- Perez R., *La riforma del bilancio dello Stato e la legge n. 468 del 1978*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1979
- Persiani M., Bellini V., Rossi F.P., *Il Servizio sanitario nazionale. Commento alla Legge 23 dicembre 1978, n. 833*, Bologna, Zanichelli, 1979
- Pertici A., *La prevedibile incostituzionalità dell'Italicum e le sue conseguenze*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017
- Picozza E., *L'incidenza del diritto comunitario (e del diritto internazionale) sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell'economia*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996
- Pietrangeli F., *L'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione Russa: una cronaca costituzionale tra Roma e Bruxelles*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2022
- Pinardi R., *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto taglia spese*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003
- Pinelli C., *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto Pubblico*, 2006

- Pinelli C., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo*, 2012, n. 2
- Pittaluga G.B., Cama G., *Banche centrali e democrazia. Istituzioni, moneta e competizione politica*, Milano, Hoepli, 2004
- Pittaluga G.B., Rey G.M. (a cura di), *Paolo Baffi governatore*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019
- Pizzorusso A., *Ripensando i controlli sui decreti-legge alla luce dell'esperienza recente*, in *Politica del Diritto*, 1995
- Predieri A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, Barbera, 1951
- Predieri A., Barucci P., Bartoli M., Gioli G., *Il programma economico 1966-1970. Legge 27 luglio 1967, n. 685*, Milano, Giuffrè, 1967
- Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1974
- Predieri A. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975
- Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. VI, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975
- Predieri A. (diretto da), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Vol. VII, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981
- Predieri A., *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998
- Predieri A., *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998
- Polanyi K., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010
- Porchia O., *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013
- Pozzi L., *Il pareggio del bilancio*, in *Rivista Italiana di Ragioneria*, 1954
- Puccini G., *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1978
- Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, Bologna, Il Mulino, 2003
- Ravenna D., *La sessione di bilancio dal dibattito istituzionale ai regolamenti parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 1984
- Repetto G., *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Ridola P., *"Karlsruhe locuta causa finita?". Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi*, 2012, n. 18

- Rescigno G.U., *Il Tribunale Costituzionale Federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994
- Rescigno G.U., *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto Pubblico*, 2006
- Rescigno G.U., *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014
- Ricolfi L., Loera B., Testa S. (a cura di), *Italia al voto: le elezioni politiche della Repubblica*, Torino, Utet Libreria, 2012
- Rinaldi E., *La Corte costituzionale legittima le misure di contenimento del Covid-19, ma la motivazione soddisfa solo in parte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2021
- Ristuccia S., *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1979
- Rizzoni G., *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2011, n. 4
- Rodriquez M., *Dalle dimissioni del Quarto Governo Andreotti alla formazione del Quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1979
- Rogoff K., *The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1985
- Romboli R., *La reiterazione dei decreti-legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti-legge in corso (tranne uno)*, in *Il Foro italiano*, 1996, Parte I
- Roselli O. (a cura di), *Europa e Banche Centrali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004
- Rossi L.S., *“Fiscal Compact” e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’Ue*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2012
- Rotelli E., *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981
- Ruffilli R. (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Il Mulino, Bologna, 1987
- Ruggiero E., *Moneta, cambio, valuta*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. X, Torino, Utet, 1995
- Ruta G., *Emissione (istituti di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIV, Milano, Giuffré, 1965
- Sabbatucci G. (diretto da), *Storia del socialismo italiano*, Vol. V, *Il secondo dopoguerra 1943-1955*, e Vol. VI, *Dal 1956 a oggi*, Roma, Il Poligono, 1980
- Saitto F., *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo*, 2016, n. 3
- Salerno G., *La programmazione di bilancio in Italia. Origine e analisi di una riforma*, Padova, Cedam, 1983

- Salerno G.M., *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017
- Salerno G.M., *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022
- Salmoni F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi*, 2020, n. 20
- Salmoni F., *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2022, n. 3
- Salmoni F., *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi*, 2022, n. 33
- Salvemini M.T., *Le politiche del debito pubblico*, Roma, Laterza, 1992
- Santoni F., Ricci M., Santucci R., *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016
- Sartori G., *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1971
- Scagliarini S., *Il decreto «blocca-spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002
- Schiavone G., *Fondo monetario internazionale (ordinamento)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968
- Schiavone G., *Unione europea dei pagamenti*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLV, Milano, Giuffrè, 1992
- Schmitt C., *Le categorie del «politico»*, Bologna, Il Mulino, 1972
- Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Simoncini A., *L'impatto della sentenza n. 360/1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti Parlamento/Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1997
- Smith A., *La ricchezza delle Nazioni*, Torino, Utet, 2013
- Sorrentino E., *L'indipendenza della Banca Centrale Europea di fronte a Karlsruhe*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (online)*, 2021
- Sorrentino F., *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993
- Sorrentino F., *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, in *Politica del Diritto*, 1994
- Sorrentino F., *Il decreto-legge non convertito*, in *Politica del Diritto*, 1995

- Sorrentino F., *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996 Sorrentino F., *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013
- Spadaro I., *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *Federalismi*, 2021, n. 29
- Spagnuolo F., Pizzanelli G., *La Corte di giustizia nel caso Olaf*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005
- Spagnuolo Vigorita V., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1962,
- Spaventa L., *Salario protetto dal meccanismo di scala mobile a punto pieno*, in *Moneta e Credito*, 1976
- Stammati G., *Moneta*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXVI, Milano, Giuffr , 1976
- Stiglitz J.E., *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, Einaudi, 2014
- Stiglitz J.E., *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, Einaudi, 2018
- Stile M.T., *Il Mes nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranit  statale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, n. 2
- Stirati A., *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, in *Costituzionalismo*, 2021, n. 2
- Streeck W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013
- Streeck W., *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, 2015
- Sucameli F., *L'indipendenza della Banca centrale europea fra separazione ed equilibrio istituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004
- Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, Feltrinelli, 1971
- Tarli Barbieri G., *I molti vizi e le poche virt  della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e Diritto*, 2006
- Tizzano A., *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997
- Tosato G.L., *L'unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Torino, Giappichelli, 1999
- Tosato G.L., Basso R., *Unione economica e monetaria*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. V, Milano, Giuffr , 2001
- Triffin R., *Dollaro, Euro e moneta mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Valbruzzi M., Vignati R. (a cura di), *Il vicolo cieco: le elezioni del 4 marzo 2018*, Bologna, Il Mulino, 2018
- Villone M., *Rappresentativit , voto eguale e governabilit : quando un'irragionevolezza diviene manifesta?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017

- Viterbo A., Cisotta R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010
- Viterbo A., Cisotta R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'Ue: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012
- Vosa G., *La pretesa "responsabilità istituzionale" del Presidente della Repubblica: un'accurata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2019, n. 4
- Zagrebelsky G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1968
- Zagrebelsky G., *I paradossi della riforma istituzionale*, in *Politica del Diritto*, 1986
- Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale*, Vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1990
- Zanghì C., *Atto unico europeo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. I, Milano, Giuffrè, 1997
- Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma Jobs Act*, Padova, Cedam, 2016
- Zilioli C., Selmayr M., *La Banca Centrale Europea*, Milano, Giuffrè, 2007

## Giurisprudenza

- BVerfG, sent. 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92 e 2159/92
- BVerfG, ord. 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12
- BVerfG, ord. 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13
- BVerfG, sent. 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13
- BVerfG, ord. 18 luglio 2017, 2 BvR 859/15
- BVerfG, sent. 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15
- Corte cost., sent. 27 gennaio 1958, n. 7
- Corte cost., sent. 2 marzo 1959, n. 7
- Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 43
- Corte cost., sent. 9 giugno 1965, n. 45
- Corte cost., sent. 10 gennaio 1966, n. 1
- Corte cost., sent. 29 gennaio 1993, n. 25
- Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32
- Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 33
- Corte cost., sent. 11 gennaio 1995, n. 5

- Corte cost., sent. 18 gennaio 1996, n. 7  
Corte cost., sent. 24 ottobre 1996, n. 360  
Corte cost., sent. 30 gennaio 1997, n. 26  
Corte cost., sent. 28 gennaio 1999, n. 13  
Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 33  
Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1  
Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1  
Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35  
Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17  
Corte cost., sent. 22 ottobre 2021, n. 198  
Corte cost., sent. 26 maggio 2022, n. 127  
Corte giust. Ue, sent. 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Olaf*  
Corte giust. Ue, sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*  
Corte giust. Ue, sent. 16 giugno 2015, c-62/14, *Gaumelier*  
Corte giust. Ue, sent. 11 dicembre 2018, c-493/17, *Weiss*