

I VINCOLI FINANZIARI TRA FATTI E NORME*

ANNA ALBERTI**

Sommario

1. Premesse definitorie. – 2. I vincoli finanziari tra fatti e norme. – 3. I vincoli finanziari creati dal diritto. – 3.1. Le *fiscal rules*. – 3.2. L'indipendenza *forte* della Banca centrale come vincolo finanziario. – 3.3. I principi di responsabilità finanziaria ed equità intergenerazionale alla base delle *fiscal rules*. – 3.4. Sulla responsabilità finanziaria come risolto di quella politica. – 3.5. *Fiscal rules* e costituzionalismo democratico-sociale: la tesi conciliante. – 3.6. Il vero punto di vista del costituzionalismo democratico-sociale: l'art. 4 Cost. – 3.7. L'art. 47 Cost. come fondamento giustificativo dell'indipendenza della Banca centrale? – 3.8. La vera *ratio* del combinato disposto delle *fiscal rules* e della CBI: la sostenibilità finanziaria. – 4. I vincoli finanziari *fattuali*. – 4.1. L'emergenza/instabilità finanziaria come vincolo extra-giuridico? – 4.2. I mercati finanziari come vincolo fattuale esterno? – 4.3. Emergenza economica (da Covid-19) e vincoli finanziari. – 4.4. Inesauribilità delle risorse finanziarie o vincolo esterno assoluto. – 5. Conclusioni.

Abstract

The matter of the essay is the nature of fiscal rules. It will try to demonstrate that in a monetary dominance system fiscal rules are not exogenous factor influencing the production of legislation.

Suggerimento di citazione

A. ALBERTI, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno annuale dall'Associazione «Gruppo di Pisa» dal titolo *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza* svoltosi a Firenze il 17 e 18 giugno 2022.

** Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Sassari.
Contatto: annalberti@uniss.it.

1. Premesse definitorie

L'obiettivo di questo contributo è chiedersi se i vincoli finanziari siano un fattore esogeno di condizionamento della produzione normativa. La risposta positiva sembrerebbe scontata, considerato il titolo della sessione dei lavori che ospita la mia relazione. Se però, da un lato, pare non esserci dubbio che siano fattori di condizionamento della produzione normativa, dall'altro lato, si solleva qualche perplessità sul loro carattere autenticamente esogeno.

Ma cosa si vuole intendere con la formula "fattore esogeno"? si può convenire che sia tale qualsiasi interesse, valore, istanza, esigenza, urgenza, questione, problema, rivendicazione, ecc., che riesca a farsi valere nei confronti dell'organo della produzione normativa orientandone le scelte di normazione¹. La domanda di fondo, però, è se esistano fattori esogeni di tal fatta, che riescano a imporsi in modo immediato, senza il filtro della mediazione politica, senza cioè la loro trascrizione in termini di indirizzo politico². La risposta scontata parrebbe quella negativa. Ciò che è esogeno al sistema normativo è introiettato nell'ordinamento per il tramite della direzione politica ed è difficile immaginare altri canali³. E tuttavia, la categoria dei "vincoli finanziari" sembra prestarsi a considerazioni di ordine differente. Ma come vedremo, solo in parte, può attagliarsi a essi il carattere della esogeneità.

Un'altra nozione che merita di essere definita preliminarmente è quella di "vincolo finanziario", più dell'aggettivo che del sostantivo. In via generale, "finanziario" è ciò che attiene alla «finanza», la quale è stata definita come la «scienza dell'architettura dei fini»⁴. È, evidentemente, una definizione assai suggestiva ma che sconta una qualche indeterminazione. Non c'è dubbio che il riferimento ai fini implica una proiezione temporale futura, che è

¹ E arrivando perfino a indurre un effetto di «deformalizzazione dell'ordinamento giuridico», con la messa in discussione dello stesso principio rappresentativo, come osservato da A. CERRUTI, I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina eurounitaria della finanza pubblica*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, n. 3/2016, 355 ss.

² Sulla nozione di "indirizzo politico" (o "funzione di governo" o "potere di direzione politica"), che - come è noto - ha un rilievo centrale nella riflessione teorica della giuspubblicistica italiana novecentesca, vedi, almeno, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1931 (ristampa inalterata del 2000); V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi Urbinati, 1939; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del governo e Ministri*, Edizione Universitaria, Roma, 1942; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1961; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitiche*, Jovene, Napoli, 1988.

³ Forse un discorso a sé merita il ruolo di condizionamento che tali fattori esogeni non previamente tipizzati in decisioni normative possono giocare nei confronti delle pronunce giudiziali: ma ciò porterebbe fuori tema, poiché concernerebbe le questioni nodali della soggezione del giudice alla legge, della creatività giudiziale, ecc.

⁴ R.J. SHILLER, *Finanza e società giusta*, il Mulino, Bologna, 2012.

ontologicamente essenziale ai fenomeni finanziari. Del resto, “finanza” incorpora l’etimo latino *finis*, proprio nel senso di “fine” (in senso lato), sicché, integrando il concetto fin qui espresso, può dirsi che la finanza concerne qualsiasi decisione che disponga una traslazione, nello spazio e nel tempo, della capacità e/o possibilità di procurare cose utili nell’immediato: «qualunque contratto sancisca una traslazione di questo tipo è “finanza”». In particolare, l’obiettivo della finanza sarebbe quello di «di far funzionare il circuito risparmio-credito-investimento in una economia monetaria di mercato»⁵. Quest’ultima caratterizzazione comprende tanto la finanza privata quanto quella pubblica, la quale, a sua volta, può definirsi come «il complesso delle entrate e delle spese dello Stato o di altro ente pubblico; nonché la gestione di tali risorse» o, più in generale, «i mezzi (patrimonio, reddito, credito) di cui dispone un ente pubblico o privato per l’esercizio della propria attività e il perseguimento dei propri scopi»⁶.

Nel contesto di questa relazione i “vincoli finanziari” debbono intendersi come principalmente riferiti alla finanza pubblica, ossia come limiti alle politiche fiscali nazionali, alle decisioni statali di bilancio. Ma va da sé che i due versanti del fenomeno finanziario, quello pubblico e quello privato, sono ontologicamente connessi, poiché è indubbio che ogni decisione di finanza pubblica impatta su quella privata e che ogni vicenda che attiene alla finanza privata produce effetti pure su quella pubblica, senza considerare il fatto che i due versanti diventano praticamente indistinguibili con riferimento alle scelte di politica monetaria, le quali a un tempo scandiscono le dinamiche del settore creditizio privato e circoscrivono il margine dell’efficacia delle decisioni pubbliche di politica fiscale.

2. I vincoli finanziari tra fatti e norme

Nella misura in cui si parla di “vincoli” si suggerisce l’idea che essi siano già provvisti di una valenza prescrittiva, la quale o deriva interamente da una sorta di “natura delle cose” oppure è già, almeno in parte, riconosciuta dall’ordinamento e qualificata da questo come fonte di possibili condizionamenti, tanto negativi quanto positivi. In altre parole, si dovrà vagliare la seguente ipotesi ancipite: se i vincoli finanziari in tanto sono vincolanti per la produzione normativa in quanto il legislatore o altro regolatore politico (o regolatore tecnico) ritengano, sulla base di una ben precisa scelta di indirizzo, di assumerli come meritevoli di condizionare la normazione; oppure se essi siano, di per sé, idonei a porre limiti o condizionamenti del più vario tipo alla

⁵ Tutti i virgolettati sono tratti da S. ROSSI, *Processo alla finanza*, Laterza, 2017, 6 s. Vedi anche ID., *Controtempo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, *passim*.

⁶ Definizione tratta dal vocabolario *online* Treccani, disponibile all’indirizzo: www.treccani.it.

produzione normativa anche prescindendo dalle scelte di indirizzo politico e, anzi, vincolando queste ultime, prima ancora della normazione.

Le ipotesi da vagliare sono, quindi, tre:

- a) i vincoli finanziari esistono solo nella misura in cui il diritto li pone;
- b) le scelte statali di finanza pubblica soggiacciono a limiti oggettivi, riposanti nella “natura delle cose”, e perciò intrinsecamente normativi a prescindere dalla loro giuridicizzazione;
- c) oltre ai vincoli finanziari stabiliti giuridicamente, ve ne sono taluni di natura extra-giuridica e perciò capaci di imporsi contro ogni decisione contraria: tra questi ultimi parrebbero ricadere sia i vincoli che discendono dalle emergenze finanziarie⁷, sia che discendono da quelle che possiamo chiamare “le condizioni materiali della produzione economica nazionale”, anche in relazione alle medesime condizioni negli altri Paesi⁸.

3. I vincoli finanziari creati dal diritto

In questa sezione – la più estesa – affronterò la prima ipotesi elencata nel paragrafo precedente, ossia quella dei vincoli finanziari giuridicamente creati.

In particolare, individuerò tali vincoli nelle *fiscal rules* e nel principio di indipendenza “forte” del banchiere centrale, soffermandomi poi sulle ricostruzioni dottrinali elaborate al fine di rinvenire nel dettato costituzionale un supporto giustificativo a sostegno di essi: ricostruzioni che, per quanto riguarda le *fiscal rules*, fanno leva sui principi della responsabilità finanziaria ed intergenerazionale, oggetto di recente elaborazione da parte della dottrina costituzionalistica, mentre per quanto riguarda l’indipendenza della banca centrale fanno leva sulla tutela del risparmio ex art. 47 Cost., secondo un orientamento dottrinale risalente nel tempo⁹.

Anticipando parzialmente la conclusione, sosterrò che questo complesso di vincoli finanziari creati normativamente non obbedisce a esigenze oggettive imprescindibili e non sarebbe quindi una giuridicizzazione dettata da spinte extra-giuridiche, impostesi per via di fatto e alle quali il diritto si sarebbe solo adeguato, onde evitare conseguenze indesiderate¹⁰.

⁷ Ma come vedremo, tali emergenze si producono anche come effetto collaterale, come esternalità di particolari assetti istituzionali, e quindi come un sottoprodotto non voluto della regolazione giuridica.

⁸ In coda della relazione affronterò, seppure per brevi cenni, la questione di come i vincoli “materiali” legati all’assetto produttivo nazionale e alla bilancia dei pagamenti con l’estero possano generare, di risulta, una sorta di vincolo finanziario esterno di carattere “assoluto”.

⁹ Ma non per questo da considerarsi indubbiamente fondato, come proverò ad argomentare.

¹⁰ Ad esempio, è molto seguita la visione generale economica secondo la quale un’economia concorrenziale di mercato garantirebbe un’efficace allocazione delle risorse (anche di quelle finanziarie). A questa visione microeconomica si agganciano una famiglia composita di teorie macroeconomiche, tutte volte a giustificare i vincoli finanziari del pareggio di bilancio (che è una *fiscal rule*) e

3.1. Le *fiscal rules*

È quasi scontato, lapalissiano, dire che le *fiscal rules* costituzionali e sovranazionali siano dei vincoli creati dal diritto¹¹. Questo corpus di regole vincola la decisione di bilancio e quindi le scelte di politiche fiscali¹².

La mente corre naturalmente all'art. 81 Cost., sia nella nuova che nella vecchia formulazione, posto che da entrambe si evince il principio dell'«equilibrio finanziario» quale vincolo alla legislazione di spesa, sebbene esso, nel passaggio alla formulazione esplicita, abbia subito una rimodulazione sotto il profilo qualitativo e quantitativo, introiettando in qualche modo una sorta di obbligo posto dal dettato normativo europeo e assumendo una più intensa e stringente vincolatività¹³.

dell'indipendenza forte della Banca centrale. Ma si tratta, però, di teorie imperniate sul *what if* (come osservato da O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, 106), cioè dirette ad argomentare quali effetti benefici deriverebbero se si accogliesse il pareggio di bilancio e l'indipendenza del banchiere centrale: prescrivono, cioè, linee di condotta ritenute ottimali e non descrivono fatti obiettivi, regolarità ineluttabili. Sicché, a ben vedere, neppure in questo caso avremmo a che fare con la descrizione scientifica di eventi fattuali incontrovertibili, bensì con “dottrine” in materia economico-sociale, che il legislatore (o l'organo di regolazione, in genere) può scegliere di accogliere oppure no. La decisione di abbracciare questa o quella teoria economica è pur sempre una *decisione politica*, dove la seconda precede la prima (e non viceversa).

¹¹ Le *fiscal rules* sono una categoria variegata di vincoli che ricomprendono tanto le *Balanced Budget Rules* (cioè, le norme che assoggettano a vincoli di tipo procedurale le politiche fiscali sia dello Stato che delle autonomie territoriali, nonché le norme che pongono vincoli di tipo quantitativo-numerico alla decisione nazionale di bilancio), quanto altri principi, tra i quali si possono far rientrare quello della trasparenza, veridicità, integrità, attendibilità, correttezza, annualità e universalità, nonché della copertura finanziaria dei bilanci pubblici. Su questi ultimi principi, vedi M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 2020, 47- 53 e ID., *L'insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, 16 ss. Vedi anche la tassonomia illustrata da R. IBRIDO, *Fiscal rules e decisione di bilancio*, in *Costituzione economica. Nuove trasformazioni*, *Dir. Cost.*, n. 1, vol. IV, 2021, 77, nt. 16. In questo contributo mi occuperò soltanto delle *Balanced Budget Rules*.

¹² Non c'è dubbio, infatti, che le *fiscal rules* abbiano eroso la decisione di bilancio, oramai agganganciata alle determinazioni delle fonti europee. Mi pare si possa leggere in questo senso quanto sostenuto da P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016, 191 ss., nella misura in cui afferma che la riforma costituzionale del 2012 avrebbe determinato «un vero e proprio rinvio tecnico in bianco alle determinazioni» previste dal Fiscal Compact e dal PSC.

¹³ Ma per una parte della dottrina (tra i quali, vedi almeno A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2012, 1 ss.; G. DI GASPARE, *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?*, in *Amministrazione in cammino*, disponibile all'indirizzo: www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2015, 2; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna* e in G.

Per quanto attiene invece al livello normativo sovranazionale è noto il cambio di passo che si è avuto con il Trattato di Maastricht del 1992, a partire dal quale gli Stati membri «si vincolano non più soltanto a coordinare le proprie politiche economiche, bensì a farle convergere, rinunciando totalmente alla propria autonomia in materia di politica monetaria e parzialmente, ma significativamente, a quella in materia di politica macroeconomica, delineando un vero punto di non ritorno»¹⁴. È da allora, infatti, che fanno ingresso le fiscal rules e, in particolare, i due criteri fiscali numerici (quello del deficit pari o inferiore al 3% del PIL e del rapporto debito/PIL inferiore al 60%), nonché i parametri relativi al tasso medio di inflazione e ai tassi di interesse a lungo termine. A esse occorre aggiungere i limiti ulteriori introdotti successivamente

DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano, 2013, 24) la costituzionalizzazione della regola dell'equilibrio di bilancio era tutt'altro che obbligatoria (cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, *Il Filangieri*, quad. 2011, Napoli, 2012, 89 ss., spec. 94). C'è chi ha sostenuto, inoltre, che i vincoli di bilancio fossero già cogenti in forza del trattato di Maastricht e del PSC (in questo senso F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, 5-6) e che ciò rendesse inutile e non necessaria la loro costituzionalizzazione. Che questo sia il modo corretto di rilegge l'impatto del rinnovato art. 81 Cost. lo prova il rinvio alle regole fiscali europee. Bisogna però ricordare la posizione di chi afferma che i rinvii previsti dalle disposizioni costituzionali e dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 non si siano limitati «ad una incorporazione statica di regole fiscali di origine sovranazionale – e dunque ad una loro trasfusione all'interno delle fonti domestiche – ma hanno dinamicamente sottoposto i titolari dell'indirizzo politico al rispetto della *fiscal rules* definite (e modificabili) in sede europea» (così R. IBRIDO, *Fiscal rules e decisione di bilancio*, cit., 84). L'osservazione è acuta, ma va rilevato che, da un lato, il margine di *dinamismo* dell'indirizzo politico nazionale in materia di decisione di bilancio è pur sempre quello consentito dal livello sovranazionale e che, dall'altro lato, non si tratta comunque di un margine sufficientemente ampio se al fine di contrastare la crisi economica generata dall'emergenza covid-19 si è reso necessario sospendere il PSC: ciò prova che nel suo regime di funzionamento ordinario i margini di flessibilità per politiche fiscali efficacemente espansive erano insufficienti. Inoltre, bisogna ricordare la posizione di chi ha sostenuto che la regola del pareggio fosse già vigente prima ancora della riforma costituzionale del 2012 (G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, 7 ss.; vedi anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 1-14). Va detto, però, che ad accogliere questa tesi non si capirebbe quale senso abbia avuto la riscrittura dell'art 81 Cost., il quale nella nuova formulazione contiene qualcosa di più di una semplice norma procedurale (quale è l'obbligo per il legislatore di indicare i mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese previste). Per una ricostruzione sintetica, ma efficace, del dibattito sulla portata dell'art. 81 nella vecchia e nella nuova formulazione, anche alla luce delle tesi di Luigi Einaudi, vedi, di recente, S. PAJNO, G. RIVOSCHI, *Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022, 169-177.

¹⁴ Virgolettati di F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione Bancaria europea e Costituzione*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2019, 74. Vedi Anche U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione europea*, Mondadori, Milano, II ed., 2016, 33, il quale afferma che il Trattato di Maastricht rappresenta «un irreversibile processo di costruzione comune ed un effettivo punto di non ritorno».

col Patto di Stabilità e Crescita (d'ora in poi PSC) e col *Fiscal Compact*¹⁵.

Per mero scrupolo analitico occorre, infine, distinguere i vincoli finanziari costituzionalizzati ed "europeizzati" che operano nei confronti della produzione normativa riguardata nel suo complesso dai vincoli finanziari che invece condizionano le scelte di normazione che alcuni livelli di governo possono adottare nei confronti di altri livelli di governo: ad esempio, i vincoli che la legislazione nazionale pone a carico di quella regionale o locale, ma anche, a parti rovesciate, i vincoli che derivano per il legislatore nazionale dalla necessità di preservare l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali. È, evidentemente, un tema vastissimo di diritto regionale (o federale), che richiederebbe una trattazione a sé stante e che, pertanto, esula dagli obiettivi qui perseguiti.

3.2. L'indipendenza *forte* della Banca centrale come vincolo finanziario

Un altro vincolo di creazione giuridica è l'assetto dell'Eurozona, basato sulla netta distinzione tra politica monetaria e politica economica o fiscale. Questa indipendenza forte della Banca Centrale Europea (d'ora in poi BCE), quale risulta dall'assetto normativo vigente¹⁶, si traduce anch'essa, a ben vedere, in un vincolo finanziario, poiché pone un limite obiettivo alla praticabilità delle politiche fiscali espansive, che per certi versi si aggiunge a quelli codificati nelle *fiscal rules* del PSC, formando con queste un assetto normativo

¹⁵ Ossia il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012, ratificato in Italia con l. 23 luglio 2012, n. 114 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. A ciò si aggiunga le prescrizioni contenute nei *six packs* (del 2011) e *two packs* (del 2013). Attraverso i programmi di stabilità, gli Stati negoziano il proprio MTO (*Medium Term Budgetary Objectives*), definito sulla base di indicatori che considerano il rapporto debito/PIL e il potenziale della crescita economica e consistente in un traguardo di riduzione dell'indebitamento. Ovviamente il raggiungimento dell'obiettivo necessita di un coordinamento di tutta la finanza pubblica, e quindi di tutte le P.A. e i differenti livelli di governo (di qui la necessità del cd. Patto di stabilità interno, che impone agli enti territoriali vincoli di bilancio aggiuntivi).

¹⁶ Il concetto d'indipendenza del banchiere centrale nasce indubbiamente come elaborazione della scienza economica (in questo senso S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, European Press Academic Publishing, Firenze, 2000, 209 ss.). Ma la sua ricezione giuridica ne ha articolato forme diverse, facendone un concetto scalare con differenti gradi di intensità, come osservato da O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 270 s. L'indipendenza *forte* cui si accenna nel testo è tale in quanto è garantita anche nei confronti del potere legislativo, nel senso che gli indirizzi di politica monetaria di difesa della stabilità dei prezzi e di lotta all'inflazione non sono nella libera disponibilità del legislatore ma già fissati in modo vincolante nel Trattato (vedi, sul punto G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005, 298). Infatti, gli artt. 127 e 130 del TFUE prescrivono che «l'obiettivo principale del Sistema europeo di Banche centrali (sia) il mantenimento della stabilità dei prezzi» e vietano che la Banca centrale, la banca centrale nazionale ovvero «un membro dei rispettivi organi decisionali poss(a)no sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri (o) da qualsiasi altro organismo».

internamente coerente.

Difatti, se il banchiere centrale è indipendente rispetto a chi ha la responsabilità della politica fiscale e non è, perciò, tenuto ad assecondare con espansioni monetarie le decisioni di *deficit spending*, queste ultime potrebbero rivelarsi fattualmente inutili se non controproducenti, come evidenziato dai fenomeni di *crowding out effect*, ossia di “spiazzamento” degli investimenti privati da parte della spesa pubblica (la quale espandendosi e assorbendo la liquidità esistente rimasta invariata per inerzia della banca centrale prosciugherebbe le risorse a disposizione degli investimenti privati, provocando così un rialzo dei tassi di interesse e una vanificazione delle misure di stimolo fiscale)¹⁷. Per esprimere questa condizione si adopera pure la formula di *monetary dominance*, la quale si differenzia da un regime di *fiscal dominance* per il fatto che in questo secondo caso la politica monetaria è ancella di quella fiscale, non costituendo perciò un vincolo finanziario oggettivo¹⁸.

Peraltro, nel caso dell'Eurozona questa *monetary dominance* risulta ancor più accentuata poiché, in base all'art. 123 TFUE, vige il divieto di monetizzare il fabbisogno governativo di spesa degli Stati membri – qui sta il vincolo finanziario propriamente detto – ammettendo soltanto la tassazione e l'indebitamento quali fonti di finanziamento della spesa pubblica: indebitamento che, oltretutto, è soggetto alle condizioni e ai limiti stabiliti da specifiche fiscal rules, sia sovranazionali che costituzionali e legislative interne¹⁹.

3.3. I principi di responsabilità finanziaria ed equità intergenerazionale alla base delle *fiscal rules*

Essendo creazioni giuridiche, tutti i vincoli finanziari summenzionati sono articolati da atti normativi, insistenti su più livelli: anzitutto in quello europeo e poi in quello costituzionale (art. 81 Cost.) e sub-costituzionale. Tuttavia, il dibattito giuspubblicistico non si è limitato a questa presa d'atto, ma si è sforzato di individuare le rationes che stanno dietro queste discipline normative, provando a inscrivere dentro il patrimonio del costituzionalismo democratico contemporaneo²⁰.

¹⁷ Detto in altri termini, il *crowding out effect* si verifica quando all'aumento della spesa pubblica non segue un'azione coordinata col governo della moneta. Di conseguenza, se la politica monetaria non è espansiva come quella fiscale, l'indebitamento pubblico rischia di provocare il rialzo dei tassi d'interesse, con l'effetto di deprimere l'indebitamento e gli investimenti privati a scopo produttivo, rendendo sostanzialmente inutili le politiche di rilancio della domanda interna.

¹⁸ Vedi, da ultimo, S. CESARATTO, *Sei lezioni sulla moneta*, Diarkos, Ravenna, 2021, 124.

¹⁹ Ci riferiamo alla legge rinforzata, attuativa dell'art. 81 Cost., (n. 243 del 2012) che definisce l'equilibrio di bilancio come *l'obiettivo di medio termine* (MTO), ossia il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

²⁰ Già in passato era d'uso comune la formula “costituzione finanziaria” per compendiare il complesso dei vincoli di ordine finanziario alla produzione normativa. Ma col variare di qualità e intensità

A tale scopo si è argomentato che le *fiscal rules* siano motivate dalla necessità di rendere le scelte politiche sulla finanza pubblica “responsabili” e “virtuose”, onde evitare che ne sorgano pregiudizi per le generazioni future. A tale proposito la dottrina, in particolare quella costituzionalistica, in ciò seguita dalla giurisprudenza costituzionale, seppure ondivagamente, ha ritenuto di scorgere nelle pieghe del dettato costituzionale i principi della «responsabilità» e dell’«equità intergenerazionale»²¹.

Il principio di responsabilità finanziaria, come è noto, esige che i conti pubblici siano “in regola” e quindi che la gestione della finanza pubblica sia “sana” e “virtuosa”. Di conseguenza, regole come quella del bilancio in pareggio con i conseguenti limiti al *deficit spending* sarebbero vincoli in sé virtuosi²². Com’è stato ricordato, seppur criticamente, il «pregio intrinseco (sarebbe) persino intuitivo, soprattutto se si muove dall’analogia con le buone pratiche di gestione del bilancio familiare, le quali suggeriscono come regola basilare che le uscite non devono, *responsabilmente*, essere superiori (...) alle entrate, evitando così di “fare il passo più lungo della gamba” e consentendo altresì di accumulare risparmio»²³.

Le politiche di contenimento fiscale sarebbero poi necessarie al fine di imporre alle generazioni presenti quei sacrifici che sarebbe ingiusto far ricadere sulle generazioni future²⁴. A queste ultime si dovrebbe garantire la possibilità

dei suddetti vincoli tale formula si è caricata di contenuti diversi, tanto che in tempi recenti è stata proposta, seppure in chiave polemica, la formula di “neo-costituzionalismo finanziario” (vedi O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, cit., 95 ss.).

²¹ Principi che articolerebbero una sorta di «legalità costituzionale-finanziaria» (G. RIVOCCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, n. 15/2019, 28 ss.), la quale ricomprende anche il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici (sul quale vedi, almeno, Corte cost. sentt. nn. 181/2005, 49/2018); la necessità che le «scritture contabili rispondano ai requisiti di chiarezza, correttezza, univocità, veridicità e trasparenza» (G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica della giurisprudenza costituzionale*, disponibile all’indirizzo: www.dirittoeconomi.it, n. 2/2020, 23. Sul principio di trasparenza, anche Corte cost. sent. n. 49 del 2018); nonché il principio del bilancio come bene pubblico (A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista Aic*, n. 4/2017, 18. Per una panoramica dei principi appena ricordati nella giurisprudenza costituzionale, da ultimo M. CECCHETTI, *L’insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 16 ss.).

²² Inoltre, il principio della sana e virtuosa gestione della finanza pubblica ricomprende anche quello di copertura delle spese il quale, unitamente al principio del bilancio in pareggio, è espressamente previsto dal dettato costituzionale (art. 81 Cost.). Vedi anche Corte cost. sent. n. 274 del 2017 e 227 del 2019.

²³ Virgolettati di O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario*, cit., 112.

²⁴ Vedi G. RIVOCCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 475 ss.

di risorse economiche sufficienti, nel presupposto che siano esauribili²⁵. La decisione di bilancio «non si proietta solo nello spazio, ma anche nel tempo, tra più generazioni»; Di conseguenza, «i criteri che soprassedono alla possibilità di indebitamento (...) non possono che leggersi come un obbligo a considerare (...) gli effetti sulle generazioni future»²⁶.

Entrambi i principi, infine, sarebbero strettamente legati al principio di legittimazione democratica, «indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»²⁷; e ciò perché il rapporto tra bilancio e rappresentanza politica non riguarda soltanto le «dinamiche orizzontali dei rapporti tra Parlamento ed esecutivo (art. 94 Cost.), ma anche (...) quelle verticali», e cioè il rapporto tra eletti ed elettori²⁸. In altre parole, «il circuito democratico rappresentativo prevede che gli amministratori eletti ed *eligendi* si sottopongano al giudizio degli elettori, e tale giudizio deve essere affrontato, se si persegue il rinnovo del mandato, anzitutto a fronte di scritture contabili “sincere”: e poi se vi è stata sana ed equilibrata gestione finanziaria, alla quale sia riconoscibile quanto è stato realizzato e come sono state impiegate le risorse»²⁹. Allo stesso modo l'eletto «non può ignorare le ripercussioni – nel tempo – delle sue scelte» e quindi deve «avere consapevolezza dei gravami che sorgeranno in un momento successivo rispetto a quello nel quale si fruisce dei benefici (...) consapevolmente indotti per creare vantaggio nella dimensione temporale presente». Le determinazioni finanziarie, dunque, nella misura in cui non esauriscono gli effetti nel tempo presente, richiederanno ulteriori decisioni che graveranno «su amministratori e amministrati che si troveranno a sostenere costi alla cui formazione non hanno concorso»³⁰.

²⁵ Alle generazioni future, oltre che le risorse finanziarie devono essere garantite quelle ambientali e culturali, come afferma I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, 56. Secondo l'A., «l'equilibrio di bilancio (...) deve essere inteso come strumento a tutela della sostenibilità non solo del debito in sé, ma delle risorse disponibili» (59). Secondo altri (R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, 27 ss.) invece, gli ambiti sarebbero, oltre all'ambiente e l'economia, anche le biotecnologie.

²⁶ F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, n. 36/2020, 179.

²⁷ Virgolettati in Corte cost., sent. n. 49 del 2018, punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁸ F. SUCAMELI, *ult. op. cit.*, 179-180. Ma vedi anche G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, n. 17/2016, 24.

²⁹ Virgolettati di C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, n. 1/2020, 20. Vedi anche Corte cost. sentt. nn. 184/2016, 228/2017, 49/2018, 18/2019 e 4/2020.

³⁰ Tutti i virgolettati sono di C. BUZZACCHI, *ult. op. cit.*, 25 e s. Ma vedi anche Corte cost. sent. n. 4/2020 e 80/2021.

3.4. Sulla responsabilità finanziaria come risolto di quella politica

In sintesi, alla base del “neo-costituzionalismo finanziario” figura il dittico responsabilità finanziaria/responsabilità politica in connessione con i diritti delle generazioni future.

È una linea accolta pure dalla Corte costituzionale, a giudizio della quale la responsabilità finanziaria avrebbe un rapporto di «fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori» (sent. 49 del 2018, par. 3 del *Considerato in diritto*)³¹. In altre parole, la «sana e corretta gestione finanziaria dei conti pubblici» assurgerebbe a parametro del giudizio di responsabilità politica che i governati esercitano sui governanti, specialmente in occasione del rinnovo dei mandati elettorali.

Tuttavia, l'argomento non pare incontrovertibile e anzi si presta a un rovesciamento. Se la responsabilità finanziaria si lega a quella politico-democratica, se ne dovrebbe evincere allora che il giudizio di responsabilità politica dovrebbe poter assorbire anche quello sulla «corretta e sana gestione finanziaria», sicché questa non avrebbe rilievo autonomo, ma sarebbe in funzione degli orientamenti politici del corpo elettorale, nel senso che sarebbero gli elettori a giudicare “sana e corretta” una determinata gestione finanziaria. Si potrebbe dire, cioè, che è sana e corretta la gestione finanziaria che gli elettori reputano tale, con la conseguenza che essi potrebbero formulare il giudizio di sanità e correttezza anche prescindendo dal parametro offerto dalle *fiscal rules* e riconoscendo, pertanto, come legittimamente perseguibile una politica di gestione di finanza pubblica che non fosse strettamente conforme ai canoni

³¹ Sull'orientamento giurisprudenziale menzionato vedi I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in *Bilancio comunità persona*, n. 1/2012, 69), la quale rimarca «come la Corte costituzionale abbia reso evidente lo stretto rapporto tra sostenibilità del bilancio, responsabilità politica e dovere delle istituzioni politiche di lasciare ai posteri le risorse necessarie non solo per la sopravvivenza, ma anche per godere di una qualità della vita che non sia inferiore a quella della generazione precedente». Vedi anche F.G. MENGA, *Responsabilità e trascendenza: sul carattere eccentrico della giustizia intergenerazionale*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 197 ss. Per G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista Aic*, 3/2018, 629, le scelte della politica italiana sono chiamate «a fare i conti con la necessità di preservare le condizioni per consentire all'ordinamento di perpetuarsi e di garantire anche a chi verrà dopo di noi le risorse necessarie a dare attuazione all'obiettivo di eguaglianza sostanziale affermato dall'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana». Inoltre, secondo A. (ult. op. cit., 632) «la tensione verso il futuro che caratterizza in modo naturale e inevitabile ogni ordinamento giuridico (...) sembra confermare la necessità che il legislatore italiano si faccia in qualche modo carico delle future generazioni, anche alla luce della corretta lettura del principio di solidarietà che, come è noto, costituisce uno dei cardini fondativi della nostra Costituzione».

della responsabilità/stabilità finanziaria per come elaborati finora (dalle fonti normative, dagli orientamenti giurisprudenziali, dal dibattito dottrinale, ecc.).

3.5. *Fiscal rules* e costituzionalismo democratico-sociale: la tesi conciliante

Per quanto attiene all'altro ingrediente del "neo-costituzionalismo finanziario", l'equità intergenerazionale, si è evidenziato che pur non essendo espressamente garantito dal dettato costituzionale, avrebbe però un aggancio con gli artt. 1, 2 e 3 Cost.³²

Ma nonostante l'evocazione del principio solidaristico, ad avviso di chi scrive rimane aperto il grande dilemma se la c.d. "solidarietà intergenerazionale" sia armonizzabile col secondo comma dell'art. 3 Cost. A tale scopo si è sostenuto che il dettato costituzionale affida la lotta alle disuguaglianze soprattutto al metodo della tassazione progressiva, il solo che possa conciliare l'obiettivo del pieno sviluppo della persona umana *ex* art. 3, comma secondo, Cost., e la protezione delle generazioni future³³.

Come si vede, è una linea argomentativa assai articolata e molto influente. Per un verso sottolinea l'esigenza di porre un freno alle politiche di *welfare* realizzate attraverso l'emissione di titoli di debito, che avrebbero certamente il pregio di aumentare i benefici per la generazione presente, scaricandone però i costi su quella futura; per l'altro verso non disconoscerebbe il valore dei diritti sociali, i quali dovrebbero essere garantiti soprattutto attraverso il prelievo fiscale. Sicché, l'obiettivo delle tesi in esame pare essere quello di

³² G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, cit., 629. Anche se è bene precisare che un richiamo alle future generazioni è stato aggiunto, a seguito della riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, nell'art. 9 della Costituzione, secondo il quale la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi *anche* nell'interesse delle future generazioni. L'accenno, però, non è di per sé sufficiente a sostenere che vi sia un diritto soggettivo delle generazioni future e che questo possa ricomprendere l'utilizzo e le scelte inerenti alle risorse finanziarie oltre a quelle ambientali (considerato che le prime non sono veramente assoggettabili al cd. "paradigma della scarsità"). Sulla riforma dell'art. 9 Cost. vedi almeno M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 2021, 285 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano espressamente in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 2021, 20 ss., spec. 25 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 2021, 109 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1 del 2022, 15 ss., spec. 22 s.

³³ In tal senso era l'opinione di S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, I, 20, a giudizio del quale «il metodo di realizzare la solidarietà economico-sociale attraverso l'indebitamento pubblico, che sarebbe poi cresciuto in progressione impressionante, è stato per i nostri governanti degli ultimi lustri il metodo più indolore, rispetto a quello della leva tributaria, e tuttavia quello più raggirante e malsano per risolvere temporaneamente i problemi della solidarietà poiché in effetti con esso lo Stato faceva gravare il conto della solidarietà sulle generazioni venienti e future».

conciliare i principi del costituzionalismo democratico-sociale col *corpus* delle *fiscal rules* vigenti, soprattutto col PSC, nel presupposto che la tutela dei diritti sociali necessiterebbe più dell'imposizione fiscale progressiva che non della "cassetta degli attrezzi" messa a punto dal keynesismo³⁴.

3.6. Il vero punto di vista del costituzionalismo democratico-sociale: l'art. 4 della Costituzione

All'orientamento esaminato si possono opporre diverse obiezioni.

La prima è che, sul piano della logica giuridica oltre che su quello della normazione positiva, non potrebbe, a rigore, parlarsi di "diritti delle

³⁴ Un'altra formula diffusamente spesa per argomentare l'opera di conciliazione illustrata nel testo è quella dell'«economia sociale di mercato», seppure non con riguardo specifico alle politiche fiscali, bensì ai rapporti tra mercato concorrenziale e sistemi di *welfare*. In altre parole, è un altro capitolo del tentativo di conciliazione tra le teorie economiche *mainstream*, essenzialmente neoclassiche, marginaliste, quindi anti-keynesiane, e il costituzionalismo democratico-sociale: un tentativo che parrebbe perseguito dal diritto sovranazionale, che infatti recepisce espressamente l'obiettivo dell'economia sociale di mercato nell'art. 3 TUE, ma precisando che deve trattarsi di una «economia sociale di mercato *fortemente competitiva*» (corsivo mio). Sennonché va detto che, a dispetto del senso che l'aggettivo «sociale» assume nella nostra Costituzione, quello recepito dalla fonte sovranazionale richiamata (e dalla dottrina tedesca ordoliberal che ha coniato la formula, su cui vedi almeno F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015, *passim*; A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE online*, 4/2015) ha certamente un significato differente, poiché, a ben vedere, non assegna a un eventuale intervento pubblico il compito di derogare alla logica concorrenziale di mercato al fine di garantire i diritti sociali e il *welfare*, come invece vorrebbe il modello del costituzionalismo democratico-sociale, ma attribuisce all'economia concorrenziale di mercato sicuri effetti positivi in termini sociali, nel senso che lo stesso mercato concorrenziale, in sé e per sé considerato, garantirebbe esaurientemente l'utilità sociale. Tuttavia, ciò è ancora da dimostrare sul piano della teoria economica (e su quello più generale delle scienze sociali). Peraltro, se calata sul piano dell'interpretazione del nostro dettato costituzionale positivo, la tesi dell'economia sociale di mercato, intesa nel senso originario e più corretto, finirebbe per subordinare l'«utilità sociale» alla «concorrenza», nel senso che la garanzia della prima dovrebbe principalmente, se non esclusivamente, passare per la tutela della seconda. La concorrenza, insomma, assorbirebbe l'utilità sociale (sul punto vedi V. BAVARO, *Lineamenti sulla Costituzione materiale dei diritti sociali del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2018, 249). Vero è che la Corte costituzionale non si è spinta fino a questo punto e che sembra sostenere, invece, che il principio concorrenziale e l'utilità sociale siano due principi di pari rango, perciò reciprocamente bilanciabili. Ma invero anche questa soluzione non convince fino in fondo, parendo, infatti, più corretta la tesi secondo cui il principio concorrenziale dovrebbe essere funzionale all'utilità sociale assieme ad altri strumenti, soprattutto se si accede alla tesi secondo cui la «tutela della concorrenza» farebbe ingresso nel testo costituzionale come norma competenziale, ex art. 117, comma, e non come valore sostanziale autonomo, secondo il condivisibile orientamento di L. BUFFONI, *La «tutela della concorrenza» dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 347 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista Aic*, 2011, 54; T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista Aic*, 2016, 15; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 2016, 128 ss.

generazioni future”, poiché mancherebbe il soggetto verso il quale indirizzare la tutela³⁵.

La seconda sottolinea il fatto che «il dilagare della disoccupazione di massa è un fenomeno cui non si può certo porre rimedio (soltanto) mediante lo strumento dell'imposizione fiscale progressiva, considerato che le politiche fiscali re-distributive sono strutturalmente inidonee a produrre i medesimi effetti delle politiche fiscali espansive»³⁶.

Peraltro, sotto il profilo storico è acclarato che, nei c.d. “trenta anni gloriosi”, alla realizzazione dei sistemi di welfare e di estesa tutela dei diritti sociali corrisposero politiche keynesiane di sostegno della domanda aggregata e, quindi, dei livelli occupazionali. E tra i due fenomeni non ci fu soltanto coincidenza temporale, ma pure un nesso causale fortissimo. Non c'è alcun dubbio, infatti, che la posizione delle classi lavoratrici si rafforza quando ci si avvicina all'obiettivo della piena occupazione, poiché il venir meno del timore di perdere il lavoro o di non riottenere un posto di lavoro migliora la posizione negoziale dei lavoratori, con effetti benefici sul fronte degli incrementi salariali e delle tutele sociali. L'assottigliarsi dell'«esercito industriale di riserva»³⁷ è la condizione preliminare che innesca il processo attuativo di quei principi di *welfare* e di pieno sviluppo della persona umana che stanno alla base del costituzionalismo democratico-sociale.

Se proprio si vuole impostare sul piano del diritto costituzionale positivo la questione dei “diritti delle generazioni future”, è utile rifarsi alle prescrizioni che si traggono da una disposizione costituzionale che ha un rilievo centrale nel modello italiano di costituzionalismo democratico-sociale, e cioè il principio lavorista per come enucleato dall'art. 4 Cost³⁸.

Sembra che tra le due tematiche, quella lavoristica e quella dei diritti delle generazioni future, la distanza sia ampia, ma è un'impressione erronea. In base all'art. 4 la Repubblica «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che lo rendano effettivo»: da ciò si trae l'imperativo

³⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 425.

³⁶ O. CHESSA, *Editoriale*, in O. CHESSA (a cura di), *Costituzione economica. Nuove trasformazioni, Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, n. 1, vol. IV, 2021, 9. Vedi anche ID., *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2018, 269-290, ss., spec. 276 ss.

³⁷ La formula è, notoriamente, di K. MARX, *Il capitale*, libro I, sez. VII, cap. 23.3., ora in *Opere complete. Il capitale*, vol. XXXI, Napoli, La Città del Sole, 2012, p. 705.

³⁸ A. APOSTOLI, *Art. 4*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 38 ss.; G.F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1980, 199 ss., spec. 247 ss.; A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torin, 2006, 114 ss.

costituzionale di politiche per la piena occupazione³⁹. Inoltre, il comma secondo aggiunge «che ogni il cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra con il progresso materiale o spirituale della società». Vale a dire, attraverso il lavoro, che deve essere garantito a tutti da politiche economiche rivolte a tale scopo, si concorre al «progresso materiale e spirituale della società». L'obiettivo costituzionale del pieno impiego è, a sua volta volto a trasformare la società, a migliorarla nel senso del «progresso materiale e spirituale», in modo da garantire alle generazioni future posizioni sociali migliori di quelle di partenza della generazione presente. Se è il lavoro ad attivare la mobilità sociale, le politiche fiscali e monetarie debbono essere finalizzate all'obiettivo della piena occupazione, il solo in grado di garantire benefici certi anche alle generazioni future: politiche che evidentemente possono richiedere interventi di *deficit spending* e che non possono essere – com'è oramai dimostrato – garantite dalle *fiscal rules*.

Per rendere meglio l'argomento si faccia il seguente esperimento mentale: se per effetto di politiche di pieno impiego una famiglia monoreddito diventa bireddito, si aprirà un ventaglio più ampio di opportunità per i figli, in termini di istruzione, di fruizioni culturali del più vario tipo (cinema, teatro, concerti, mostre, ecc.), di svago e occasioni formative (ad es., soggiorni di studio all'estero), ecc., con evidenti ricadute positive in ordine alla mobilità sociale⁴⁰ e al «progresso materiale e spirituale». Infatti, assieme al livello complessivo di «civilizzazione», se così può definirsi, è ragionevole aspettarsi che cresca la capacità produttiva complessiva. Insomma, i «diritti delle generazioni future» sono anzitutto soddisfatti da un ambiente sociale ricco di maggiori opportunità per tutti; e vanno dunque letti in chiave dinamica e non statica: diversamente dalle risorse ambientali, che sono per definizione scarse, quelle

³⁹ Su questa linea interpretativa vedi V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, II, 4-5, ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 295-296; C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro italiano, Roma-Bologna, 1975, 17; G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 133; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 32-33. In particolare, secondo Vezio Crisafulli l'art. 4 Cost. «si rivolge a garantire a tutti la possibilità di *ottenere e riottenere* un posto di lavoro». Certo, non è possibile ricavare dalla Costituzione «un diritto subiettivo attuale (...); ma stabilisce, bensì una regolazione di massima di attività statali dirette a porre le condizioni necessarie per dare del lavoro a tutti e quindi per rendere effettivo il diritto al lavoro». Per Crisafulli, «la protezione dell'interesse individuale al lavoro è (...) conseguenza (...) di un vincolo imposto dalla norma costituzionale dell'art. 4 alla discrezionalità dell'azione dei soggetti governanti». Il «programma d'azione» o «programma politico» che si ricava dall'art. 4 Cost. «implica l'adozione di determinati indirizzi politico-amministrativi, e inversamente il ripudio di altri, nonché tutta una serie di interventi regolatori dello Stato nel campo economico, rivolti a realizzare, appunto, quelle tali condizioni».

⁴⁰ Su cui vedi, per tutti, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, *passim*.

finanziarie non possono assoggettarsi veramente al «paradigma della scarsità»⁴¹, come vedremo meglio nei paragrafi seguenti. Non sono come una torta già data nella sua ampiezza, sicché mangiando troppe fette oggi ne rimarrebbero poche domani. Dipendono invece da politiche dirette a espandere le opportunità di crescita (insieme materiale e spirituale): politiche i cui effetti si riverberano positivamente nel futuro, e quindi sulle generazioni a venire.

Al contrario, le politiche di austerità fiscale indotte dal PSC, dal *Fiscal Compact* e dalle *fiscal rules* in genere, nella misura in cui generano disoccupazione, de-mansionamento della forza lavoro, de-industrializzazione e quindi riduzione della capacità produttiva complessiva, sembrano, sì, salvaguardare la sostanziale integrità della “torta finanziaria”, ma invero determinano effetti futuri di regresso materiale e spirituale, nonché minori opportunità future per (quasi) tutti.

3.7. L’art. 47 Cost. come fondamento giustificativo dell’indipendenza della Banca centrale?

Per quanto concerne l’altro vincolo finanziario di creazione normativa, ossia l’indipendenza “forte” del banchiere centrale, si è ritenuto che anch’esso non fosse un’innovazione esclusivamente legata al diritto europeo, ma che avesse un appiglio sicuro nelle pieghe del dettato costituzionale nazionale, precisamente nell’art. 47 Cost., il quale prescrivendo la tutela del risparmio imporrebbe politiche monetarie di salvaguardia della stabilità di prezzi e, prima ancora, il principio della *Central Bank Independence* (CBI)⁴².

⁴¹ Sul “paradigma della scarsità” vedi, per tutti, L. PASINETTI, *Keynes and the Cambridge Keynesians. A ‘Revolution in Economics’ to be accomplished* (2007), trad. ital. *Keynes e i keynesiani di Cambridge. Una ‘rivoluzione in economia’ da portare a compimento*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 222 ss.

⁴² In tal senso vedi F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1980, 153 ss.; A. BARDUSCO, *Protezione e promozione del risparmio nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, ESI, Napoli, 215; G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 318 ss.; M. GIAMPIERETTI, *Art. 47*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 474 ss. Com’è stato ricordato di recente (F. PEDRINI, *Consumo, risparmio, finanza un’analisi costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 276 ss.) quest’interpretazione «poteva vantare un ancoraggio tanto nella tradizione giuridico-costituzionale precedente quanto nel dibattito sviluppatosi all’Assemblea costituente». Difatti, come era stabilito nell’art. 31 dello Statuto Albertino «il debito pubblico (era) guarentito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori (era) inviolabile». La normativa substatutaria, per garantire i creditori, vietata qualsiasi pratica di svalutazione monetaria. Ma sul punto vedi S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 946. Quanto al secondo profilo (come ricorda sempre F. PEDRINI, *Consumo, risparmio, finanza un’analisi costituzionale*, cit., 278) una delle preoccupazioni emerse in Assemblea costituente riguardò la stabilità del valore della Lira. Vedi anche C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale Europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento*

A prima vista è intuitivo supporre che le tendenze inflazionistiche, erodendo il potere di acquisto della moneta, riducano il valore reale sia dei depositi bancari che degli *asset* finanziari denominati in quella moneta. Ma una disamina più attenta può indurre un radicale mutamento di prospettiva, sino al suo completo rovesciamento. Difatti, può fondatamente argomentarsi che le politiche monetarie considerate a salvaguardia del risparmio, ossia quelle restrittive, siano precisamente le stesse che ne impediscono la formazione. Da un lato garantiscono il valore reale del risparmio esistente tenendo sotto controllo i prezzi, ma dall'altro ne limitano l'incremento nominale, con ciò frustrando alfine la valorizzazione del capitale.

Bisogna, infatti, chiedersi che cosa sia veramente all'origine dei depositi bancari, cioè che cosa ne determini la creazione complessiva. Sta divenendo un punto fermo dell'analisi macroeconomica la tesi della produzione endogena di moneta, secondo cui è l'espansione del credito bancario a generare l'espansione dei depositi bancari e non viceversa⁴³. A sua volta, il livello delle erogazioni creditizie dipende dai tassi di interesse stabiliti dal banchiere centrale: se questi sono bassi il livello cresce e se sono alti decresce⁴⁴. Ecco, perciò, che le operazioni di politica monetaria volte a difendere la stabilità monetaria mediante alti tassi d'interesse se da un lato salvaguardano il potere di acquisto dei risparmi accumulati, dall'altro frenano il loro processo di crescita e la loro diffusione a favore di una platea più ampia di beneficiari.

L'ultimo rilievo, peraltro, focalizza in modo preciso quale sia il vero oggetto della garanzia costituzionale disposta dall'art. 47, che non è rivolta tanto ai risparmi in essere, la cui tutela è invero attratta e assorbita da quella del diritto di proprietà *ex art. 42 Cost.*, quanto a predisporre e preservare le condizioni che favoriscono il compimento di atti di risparmio da parte del più ampio numero possibile di soggetti⁴⁵. Il risparmio deve essere riguardato, pertanto, non già in una prospettiva statica, quale ricchezza finanziaria data, detenuta da *beati possidentes*, ma in chiave dinamica e inclusiva, ossia come processo socialmente diffuso di accumulazione continua di mezzi finanziari non

della Repubblica e ordinamento dell'Unione, disponibile all'indirizzo: www.constituzionalismo.it, 2/2016, 42 ss.

⁴³ Vedi almeno A. GRAZIANI, *La teoria del circuito monetario*, Jaca Book, Milano, 1996, 14; L. RANDALL WRAY, *Modern Money Theory. A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, Palgrave Macmillan, New York, 2012, 279 ss.; S. CESARATTO, *Sei lezioni sulla moneta*, cit., 8 ss.

⁴⁴ Vedi la ricostruzione del «corridoio dei tassi» proposta da S. CESARATTO, *Sei lezioni sulla moneta*, cit., 66 ss.

⁴⁵ Secondo F. GUIZZI, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2-3-4/2005, 172, il risparmio in sé è tutelato dall'art. 42 Cost., mentre l'art. 47 tutelerebbe il risparmio immesso nel circuito della liquidità monetaria garantita dall'attività bancaria.

consumati: il che, a rigore, parrebbe imporre un *favor* per politiche espansive (sia monetarie che fiscali) in luogo di politiche restrittive⁴⁶.

3.8. La vera *ratio* del combinato disposto delle *fiscal rules* e della CBI: la sostenibilità finanziaria

A parte le ultime considerazioni, volte a dimostrare la debolezza della ricostruzione dogmatica che lega insieme i principi di equità intergenerazionale, di sana e corretta gestione finanziaria – per come intesi dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale – con il CBI, rimane però ancora senza risposta la questione su cosa riposi la giustificazione delle *fiscal rules*.

Ebbene, la loro vigenza risponde all'esigenza di prevenire fenomeni di instabilità finanziaria, che si verificano allorquando viene meno la capacità degli stati di reperire nei mercati dei capitali risorse finanziarie a tassi sostenibili⁴⁷. Viceversa, la “stabilità finanziaria” è la capacità statale di indebitarsi in maniera sostenibile⁴⁸. In particolare, l'instabilità finanziaria si ha quando i tassi d'interesse sul debito pubblico crescono in maniera eccessiva e si riduce la fiducia degli investitori sulla solvibilità dello Stato; questo calo di fiducia, a sua volta, provoca l'aumento dei tassi d'interesse poiché induce gli investitori a richiedere un più alto premio di rischio, innescando così un circolo vizioso che può mettere seriamente a repentaglio la finanza pubblica nazionale. Di qui, l'esigenza di *fiscal rules* finalizzate a contenere le politiche di spesa, onde limitare il disavanzo e il conseguente indebitamento.

Che sia questa la vera *ratio* delle norme che pongono limiti alle decisioni di finanza pubblica lo provano istituzioni come il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), il quale infatti è volto a garantire «un sostegno alla stabilità sulla

⁴⁶ Un altro versante tematico e problematico è quello del rapporto tra l'indipendenza “forte” del banchiere centrale e il principio della legittimazione democratica, su cui vedi le opposte tesi di F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso centrale della Banca Centrale Europea (BCE)*, ETS Edizioni, Pisa, 2014, 29-30, 36, e prima ancora G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, Bruno Mondadori, Milano-Torino, 2012, 133, da un lato, che riconducono la *central bank independence* alla logica garantistica del costituzionalismo liberal-democratico, assimilando il ruolo del banchiere centrale a quello degli organi di garanzia e in particolare a quello dei tribunali costituzionali, e dall'altro lato, O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 289 ss., che invece ritiene alfine erronea l'analogia col *balance of power* e col *judicial review of legislation*.

⁴⁷ Sul rapporto sostenibilità/debito pubblico vedi anche L. BALDUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2020 e D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁴⁸ La stabilità finanziaria è diventata un *supervalore* della integrazione europea. Sul punto, almeno A. CANTARO, *Presentazione (la (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in Id. (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 5.

base di condizioni rigorose»⁴⁹, che inaspriscono i limiti alle decisioni nazionali di bilancio, stabilendo ulteriori vincoli alla finanza pubblica rispetto a quelli già previsti dal PSC: sono le c.d. “condizionalità macroeconomiche”, che conseguono quale effetto dell’adesione a un programma MES⁵⁰.

Il punto, però, è che a generare i rischi di instabilità finanziaria non sono le politiche di disavanzo in sé e per sé considerate, ma il fatto che siano realizzate in un regime imperniato sulla separazione tra una politica monetaria accentrata e tante politiche fiscali nazionali. Le *fiscal rules* sono, in altre parole, un corollario del principio di indipendenza del banchiere centrale per come previsto nell’UME. Infatti, uno Stato che s’indebita in una moneta di cui non controlla l’emissione sarà sempre a rischio di solvibilità (ovviamente, nella moneta in cui il prestito è contratto), con ciò generando altresì il pericolo che la sua eventuale insolvenza produca un effetto domino esiziale pure sugli altri Stati membri dell’Eurozona. Le *fiscal rules* sono precisamente finalizzate a impedire che il *moral hazard* di uno Stato membro dell’Eurozona possa compromettere la tenuta dell’unione monetaria.

Ora, poiché è proprio l’indisponibilità della politica monetaria a esporre il singolo Stato (e l’intera Unione monetaria) al pericolo di instabilità finanziaria, se ne deve concludere che le emergenze o crisi finanziarie non possono riguardarsi alla stregua di eventi naturali incontrollabili dalla volontà umana e dai processi di produzione normativa, derivando piuttosto dalla logica di funzionamento che è propria di assetti istituzionali deliberatamente stabiliti.

⁴⁹ Punto 6 del *Considerando*, Trattato MES. Sul Meccanismo europeo di stabilità, A. MANGIA, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in ID. (a cura di), *MES. L’Europa e il Trattato impossibile*, Scholè-Morcelliana, 2020, 5 ss.; G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, n. 34/2020; 1 ss.; F. SALMONI, *L’insostenibile «leggerezza» del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica*, in *Federalismi*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, n. 20/2020, 280 ss.; L. GIANNITI, *La riforma del Mes e la governance economica dell’eurozona*, in *Diritto pubblico*, 2020, 314 ss.

⁵⁰ Peraltro, il relativo trattato istitutivo è un trattato internazionale che, pur contenendo molteplici richiami ai Trattati eurolunitari, non rientra nel quadro normativo della *governance* economica dell’Unione (Vedi F. SALMONI, *L’insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica*, in *Federalismi*, 20/2020, 305; A. MANGIA, *Del MES, delle sue condizionalità e delle discipline in deroga. Cosa succede quando il diritto delle crisi d’impresa viene applicato ai rapporti intergovernativi*, disponibile all’indirizzo: www.dirittoabancario.it, 30 aprile 2020, 2). La funzione del MES è quella di fungere da prestatore di ultima istanza, svolgendo quel ruolo precluso alla BCE; e il suo intervento, com’è stato evidenziato in più occasioni, è quello di garantire la stabilità finanziaria e cioè di salvaguardare la stabilità dell’Eurozona nel suo insieme (F. SALMONI, *L’insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica*, cit., 301 e 293. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e conflitto sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2016, 18). La base giuridica del nuovo meccanismo di stabilità è, infatti, l’art. 136, par. 3 TFUE, il quale si riferisce proprio al principio di stabilità finanziaria e salvaguardia dell’Eurozona e non già all’art. 122, par. 2 (richiamato invece dal MES), facente leva sul principio di solidarietà.

Ma questo ultimo punto porta di filato alla questione dei vincoli finanziari di ordine *fattuale*.

4. Vincoli finanziari *fattuali*

Finora si è parlato dei vincoli finanziari che risultano da atti di produzione normativa. Bisogna, a questo punto, esaminare i vincoli finanziari che *non* sono creati giuridicamente da atti umani di volontà (politica).

Nel paragrafo 2 si sono enunciate, a tale proposito, le ipotesi b) e c), che possiamo trattare congiuntamente, nella misura in cui entrambe postulano l'esistenza di vincoli finanziari extra-giuridici, indipendenti dalla decisione politica e dall'attività normativa, e idonei a imporsi nei confronti di queste in ragione e in forza di una sorta di "natura delle cose", alla stregua di fenomeni naturali come temporali e cambi stagionali o, nel peggiore dei casi, come calamità quali siccità, inondazioni e tornadi.

Riassumendo con una domanda: i vincoli finanziari possono anche essere dei "fatti", collocabili nello spazio e nel tempo, e prescindenti dalle attività umane, nel senso che queste non possono avere il controllo di impedire il prodursi di tali fatti (ma al limite solo il potere di governarne e regolarne le implicazioni)?

4.1. L'emergenza/instabilità finanziaria come vincolo extra-giuridico?

Alla domanda potrebbe risponderci identificando i vincoli finanziari di ordine fattuale nelle c.d. "emergenze finanziarie", come quella che nel 2010 interessò diversi Paesi europei, compreso il nostro.

Anzitutto, va chiarito che un'emergenza o "crisi finanziaria" è cosa diversa da un'emergenza o "crisi economica", sebbene possa sfociare in questa ovvero derivarne. Nel secondo caso si ha un crollo del prodotto interno lordo, cioè del numero degli scambi commerciali, della produzione e, quindi, dell'occupazione. Invece nel primo caso si assiste a un fenomeno di instabilità finanziaria, che può riguardare sia la finanza privata (come la crisi del 2007/2008 negli USA) sia quella pubblica (come, appunto, la crisi europea del 2010).

In particolare, la crisi della finanza pubblica si realizza quando uno Stato non riesce più a finanziare il proprio debito a tassi sostenibili, cioè quando il debito diventa insostenibile e gli investitori privati non sono più disposti a sottoscriverlo (se non a un alto tasso di interesse, quale premio di rischio, che a sua volta ingenera negli investitori la paura che lo Stato debitore non riesca a ripagarlo, e così via, secondo un devastante circolo vizioso...). Quando ciò accade parrebbe che uno Stato, cioè il soggetto principale della produzione normativa, subisca gli eventi e non li determini: il che sembra accreditare, *prima facie*, la tesi che le crisi del debito sovrano siano fatti che si impongono

alla volontà statale, condizionando la produzione normativa successiva e non già essendone condizionata.

Ma in realtà, come già si è anticipato prima, questo ipotetico “vincolo esterno” è, in larga misura, l’effetto di un assetto istituzionale dato, cioè dipendente da condizioni giuridiche ben precise. Difatti, a causare i fenomeni di instabilità/emergenza finanziaria nell’Eurozona è proprio l’assetto istituzionale che separa la politica fiscale nazionale dalla politica monetaria sovranazionale. In particolare, questo assetto crea un *denomination risk*, cioè il rischio di ridenominazione del debito in una moneta diversa da quella in cui è stato contratto, sicché l’instabilità finanziaria dipende principalmente dal fatto che uno Stato si indebita in una moneta che non controlla⁵¹. Lo prova il fatto che l’emergenza economica da Covid-19 è venuta meno a partire dai programmi di PSPP e PEPP senza *capital key*, cioè da quando la politica monetaria ha iniziato a supportare senza limiti quella fiscale. A tale proposito vedi l’affermazione lapidaria ed eloquente di Sergio Cesaratto, «il “rischio Paese” lo determina in buona parte la misura in cui la politica monetaria della BCE sostiene o meno il mercato dei titoli di Stato»⁵².

Vale a dire, il grado di instabilità finanziaria, potenziale o attuale, di uno Stato dell’Eurozona dipende anche e soprattutto da quello che decide di fare la BCE. Per dirlo ancora una volta con le parole di Cesaratto, «non è la dimensione del debito pubblico che fa fallire un Paese, ma il livello dei tassi di interesse che vi paga sopra», che a sua volta dipende dalle scelte del banchiere centrale⁵³.

In definitiva, lungi dal costituire un “vincolo fattuale esterno” nel caso esaminato ci troviamo dinanzi a fenomeni finanziari derivanti dall’insieme delle regole della *governance* economico-finanziaria dell’Eurozona. Si conferma ancora una volta la tesi di fondo secondo cui i vincoli finanziari non esistono in modo assolutamente oggettivo, non riposano nella “natura delle cose”, se non per il tramite di una normazione o di un assetto istituzionale che in larga misura li crea.

4.2. I mercati finanziari come vincolo fattuale esterno?

La nozione di “vincoli finanziari alla produzione normativa” può altresì rimandare all’idea che i mercati finanziari operino come “dispositivi

⁵¹ Ciò che inquieta gli investitori privati, infatti, non è tanto il fatto che lo Stato debitore non possa onorare il debito, quanto il pericolo che sia incapace di ripagarlo nella moneta in cui il debito è stato contratto. Sorge perciò il timore che il credito sia ridenominato in una moneta nazionale presumibilmente svalutata, col risultato che gli investitori si ritroverebbero a detenere titoli di debito pubblico il cui valore in conto di capitale è ridotto rispetto a quello iniziale.

⁵² S. CESARATTO, *Sei lezioni sulla moneta*, cit., 149.

⁵³ Virgolettato tratto da S. CESARATTO, op. ult. cit., 157.

disciplinari” in grado di regolare i governi pubblici nelle decisioni di finanza pubblica⁵⁴.

È un’idea che ha avuto grande successo nella progettazione e attuazione dell’architettura istituzionale dell’Eurozona, che infatti affida alle dinamiche concorrenziali dei mercati finanziari la fissazione del tasso di equilibrio e il compito di premiare o punire gli Stati a seconda che siano virtuosi o viziosi nella gestione della finanza pubblica⁵⁵. Il mercato finanziario, nelle sue modalità fisiologiche e spontanee di funzionamento, premierebbe i comportamenti responsabili e punirebbe quelli responsabili: questa visione fortemente ideologica circa l’efficienza dei mercati dei capitali è come se facesse risalire a una sorta di natura delle cose “i vincoli finanziari alla produzione normativa”. Cioè, lasciando a se stesso il mercato dei capitali, senza perturbazioni immesse dal decisore pubblico, sarebbe possibile una finanza privata naturalmente benefica, che avrebbe un effetto regolativo e disciplinare positivo nei confronti della finanza pubblica.

Tuttavia, anche la finanza privata opera in un ambiente plasmato giuridicamente. È oggetto, infatti, di regolamentazione giuridica, la quale può ispirarsi a orientamenti diversi, ora più restrittivi e repressivi, ora più laschi e permissivi. Ma rimane pur sempre fermo che è la produzione normativa (pubblica) a porre vincoli alle attività finanziarie private. Certo, queste ultime, a loro volta, possono riuscire a orientare i contenuti degli atti normativi dei decisori politici. Ma pure in tal caso va rimarcato che non sarebbero le attività finanziarie di per sé a vincolare le scelte normative, ma una certa visione di come esse debbano svolgersi: e solo se questa sarà divenuta la visione egemone presso la classe governante, tradotta in indirizzo politico, potrà asserirsi che la finanza privata, intesa come il complesso delle istituzioni e delle pratiche finanziarie private, è in grado di produrre vincoli nei confronti della produzione normativa, anche con fenomeni di “cattura del regolatore” da parte di potenti lobby finanziarie. Il canale della direzione politica nazionale è, in definitiva, un passaggio obbligato.

4.3. Emergenza economica (da Covid-19) e vincoli finanziari

A ulteriore riprova di quanto argomentato può indicarsi il modo in cui si è reagito all’emergenza o crisi economica prodottasi quale effetto collaterale della pandemia da Covid-19. Se lasciata a se stessa, senza l’approntamento di

⁵⁴ Sui mercati finanziari come disciplining devices vedi P. DE GRAUWE, Y. JI, *Financial engineering will not stabilise an unstable euro area*, in VOX, CEPR Policy Portal, 19 marzo 2018 (disponibile all’indirizzo: <https://voxeu.org>).

⁵⁵ Vedi almeno O. CHESSA, *Il paradosso di Karlsruhe. Primato del diritto costituzionale nazionale e separazione tra politica monetaria e politica economica*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, disponibile all’indirizzo: www.giurcost.org, 7 luglio 2020, 4-5.

misure atte a fronteggiarne gli effetti, essa avrebbe senz'altro generato una crisi grave della finanza pubblica: la riduzione del gettito fiscale e la conseguente crescita del disavanzo di spesa e quindi del debito, anche per effetto degli stabilizzatori automatici di bilancio, avrebbero impensierito non poco gli investitori, inducendoli a pretendere un più alto premio di rischio e portando così lo *spread* a livelli insostenibili.

Invece, si è reagito in modo da evitare l'attivarsi dei suddetti "vincoli finanziari obiettivi", con ciò dimostrando che la loro incidenza può essere arginata e governata. Difatti, da un lato è stata attivata la *general escape clause* del PSC, determinandone così la temporanea sospensione, onde consentire agli Stati di spendere in deficit quanto occorrente per rimediare al calo verticale del Pil e della occupazione⁵⁶. È perciò venuta meno la principale delle *fiscal rules*, cioè dei vincoli finanziari giuridicizzati: la norma del bilancio in pareggio. Tuttavia, all'allentamento dei vincoli di bilancio non è seguita una situazione di instabilità/emergenza finanziaria, poiché contestualmente è stato significativamente allentato pure l'altro vincolo finanziario giuridicizzato, ossia il divieto per il banchiere centrale di finanziare deficit pubblico quale corollario della *central bank independence*. È indubbio che il supporto offerto dalle politiche monetarie di *Quantitative Easing* (QE), col PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program), abbia di fatto operato come una vera e propria monetizzazione del debito⁵⁷. Insomma, alla crisi economica, cioè alla scarsità della domanda e produttiva, non si è affiancata la scarsità finanziaria, ma la dilatazione a oltranza delle risorse finanziarie per effetto di decisione politica (tanto nazionale che sovranazionale)⁵⁸.

⁵⁶ Secondo gli artt. 5, paragrafo 1, e 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97, «in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa».

⁵⁷ Basti pensare che negli anni che vanno dal 2020 fino a ora la BCE ha acquistato tutto il debito pubblico italiano di nuova emissione.

⁵⁸ Tuttavia, se da un lato, l'attivazione della *general escape clause* e il supporto alle politiche fiscali (attraverso le politiche monetarie di QE) hanno garantito che non si sfociasse in fenomeni di instabilità finanziaria, e dunque di emergenza finanziaria, dall'altro lato, si pone il problema di quello che succederà quando verrà ripristinata la vigenza del PSC. Qui si contrappone la differenza tra Stati poco indebitati e Stati molto indebitati. Mentre i primi hanno goduto, durante la sospensione del PSC, di un ampio margine di incremento del proprio debito senza il timore di affrontare tassi d'interesse troppo elevati, lo stesso non vale per i secondi (tra i quali si registra l'Italia): l'aumento del debito pubblico rischia di determinare un incremento anche dei tassi d'interesse, finora tenuti a bada dalle politiche espansive della BCE. Ecco, perciò, che una volta ripristinata la vigenza del PSC e i vincoli del CBI, il debito pubblico di quei Paesi potrebbe, nel medio periodo, causare fenomeni di instabilità finanziaria. Di qui la necessità di riformare profondamente sia il PSC che la configurazione complessiva dei rapporti tra politica fiscale e politica monetaria. Sulla riforma del PSC rinvio a F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un*

4.4. Inesauribilità delle risorse finanziarie o vincolo esterno assoluto

C'è però un ultimo aspetto da considerare prima di mandare definitivamente in soffitta l'idea che i vincoli finanziari non siano di ordine fattuale e che quindi non siano fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa.

Abbiamo visto come sia inesatto considerare le risorse finanziarie alla stregua di quelle ambientali, ossia esauribili e dunque da preservare e gestire con responsabilità, anche al fine di garantire le generazioni future. Certo, nella «situazione costituzionale del presente»⁵⁹ in cui si trova la Repubblica italiana non c'è dubbio che vi sia una condizione di scarsità finanziaria, specialmente quando s'interromperà il supporto di politica monetaria espansiva della BCE. Sennonché, tale condizione discende, a sua volta, da una scelta politica ben precisa, sempre revocabile, assunta nel 1981 col noto “divorzio” tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia, che fece venire meno la primazia della politica fiscale sulla politica monetaria: primazia che, infatti, obbligava la Banca d'Italia, su richiesta del Ministero del Tesoro, ad acquistare i titoli di debito pubblico rimasti invenduti, così garantendo la monetizzazione del debito. Il Governo, quindi, aveva il potere di monetizzare il debito attraverso la creazione di moneta, che dunque era una risorsa *inesauribile*⁶⁰.

Giunti sin qui, potrebbe sostenersi che il regime di moneta fiduciaria o *fiat money*, sganciata dall'equivalente aureo e in regime di sovranità monetaria piena, varrebbe a escludere l'esistenza di vincoli finanziari oggettivi, poiché l'emissione monetaria, potendo moltiplicare i pani e i pesci, renderebbe virtualmente inesauribili le grandezze finanziarie. Tuttavia, è un punto di vista che può accogliersi solo in parte.

In primo luogo, va rammentato che nell'Eurozona il *fiat money* dipende comunque dalle decisioni di un'autorità indipendente dalla politica democratica, come già si è detto.

maquillage per l'austerità che verrà?, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo www.costituzionalismo.it, n. 3/2021, 46 ss.

⁵⁹ Per usare una formula di C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* (1931), trad. ital. *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, 111 ss.

⁶⁰ A giudizio di O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 283, col “divorzio” del 1981 «il regime del Fiat standard cede il passo a una prima, embrionale applicazione dei principi della CBI», poiché «da un lato la Banca d'Italia conquista autonomia rispetto al Governo, ma dall'altro non è vincolata a un mandato di *inflation targeting*». Sul divorzio tra Banca d'Italia e Ministero del tesoro, vedi inoltre M. L. MARINELLI, *L'indipendenza della Banca d'Italia dal Governo negli anni Ottanta: cause interne e internazionali*, in *Studi e Note di Economia*, 2011, 133 ss. e M. DE CECCO, *L'autonomia delle banche centrali in una prospettiva storica*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Edizioni di comunità, Milano, 1998, 33.

In secondo luogo, va detto che se anche uno Stato passasse da un regime di *monetary dominance* a uno di *fiscal dominance*, comunque non avrebbe completamente eliminato il problema della scarsità finanziaria. Occorre considerare, infatti, la bilancia dei pagamenti con l'estero⁶¹. Se un paese importa più di quanto esporti, non può pagare questa differenza mediante emissioni della valuta nazionale da convertire poi nella moneta accettata nei pagamenti internazionali (di regola, il dollaro), poiché a lungo andare la moneta nazionale si deprezzerebbe, rendendo ancor più gravose le spese per le importazioni dei prodotti stranieri. Certo, una moneta svalutata, come è noto, favorisce le esportazioni. Ma per incrementare le esportazioni fino al riequilibrio della bilancia dei pagamenti, se non al *surplus* della stessa, bisogna poter disporre di una capacità produttiva potente e diversificata, che solo talune potenze industriali hanno. Insomma, l'assenza di una base produttiva ampia ed efficiente può essere all'origine di vincoli finanziari oggettivi non poco penetranti, che il regime di moneta fiduciaria, *fiat money*, può temperare solo in parte⁶².

5. Conclusioni

Due sono, ad avviso di chi scrive, le conclusioni da trarre.

La prima, *rebus sic stantibus*, è che i vincoli finanziari sono limiti giuridicizzati alle decisioni di bilancio ovvero limiti di fatto derivanti però da assetti istituzionali (a loro volta, quindi, giuridicizzati); e non riposano perciò sulla *natura delle cose*, né su vincoli esterni assoluti. Si è inoltre provato a dimostrare che la loro giustificazione non trova fondamento nel testo costituzionale, il quale anzi, e a ben guardare, consente sia politiche restrittive che espansive, secondo quello che le circostanze richiedono in vista dell'obiettivo della piena occupazione e del «progresso materiale e spirituale» (che assorbe il valore dell'equità intergenerazionale). Il costituzionalismo democratico sociale non giustifica né fonda le politiche di austerità fiscale, né di indipendenza della Banca centrale. La «vera» ragione dei vincoli alla finanza pubblica sta nell'esigenza di assicurare la tenuta dell'UEM e della separatezza tra politica monetaria e fiscale.

⁶¹ S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., 157 ss.

⁶² Sembra fare eccezione a questa regola il dollaro americano, che è la moneta privilegiata per gli scambi internazionali, specialmente di materie prime e prodotti energetici, e che può essere emessa in grande quantità e al fine di finanziare una bilancia dei pagamenti americana strutturalmente passiva, senza temere deprezzamenti sensibili. Ma qui il discorso non attiene più alla scienza economica, nell'incrocio con quella giuridica, ma alla geopolitica. Il primato del dollaro come mezzo internazionale di pagamento e valuta di riserva, il suo «privilegio esorbitante» (G. D'Estaing), è infatti assicurato dalla potenza militare statunitense. In tema vedi, di recente, O. CHESSA, *It's the geopolitics, stupid! Il divorzio tra liberalismo economico e relazioni internazionali*, disponibile all'indirizzo: www.lafionda.org, 13 aprile 2022.

La seconda conclusione è che, se proprio esistono vincoli finanziari esogeni, questi non sono mai “assoluti” bensì “relativi”: cioè, relativi alle condizioni *materiali* della produzione nazionale. Entriamo qui in campi ben arati dalla riflessione filosofica, economica (e di scienza sociale, in genere). Alla fine è la struttura dei rapporti di produzione, cioè il modo in cui si produce e cosa si produce, in relazione anche alla realtà delle forze produttive, a determinare in ultima istanza l’innescarsi di eventuali condizionamenti finanziari, tali da generare situazioni di scarsità finanziaria (anche sotto il profilo di un deprezzamento sensibile del potere di acquisto della moneta). Nella misura in cui i vincoli finanziari sono “fatti”, lo sono non già di per sé ma in virtù del fatto della produzione economica materiale.