



Classificazione Decimale Dewey

343.03 (23.) DIRITTO FINANZIARIO

MARCELLO PIAZZA

LA COSTITUZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA “LIMITATAMENTE” NEOLIBERALE

RIFORMA DELL'ART. 81 COST. E DINTORNI:
MATERIALI PER UNA CONCEZIONE METAMATERIALISTICA
DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

I. PRESUPPOSTI CONCETTUALI E PRECEDENTI STORICI





©

ISBN
979-12-218-2342-4

PRIMA EDIZIONE
ROMA 13 FEBBRAIO 2026

**LA COSTITUZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA
“LIMITATAMENTE” NEOLIBERALE**

**RIFORMA DELL’ART. 81 COST. E DINTORNI: MATERIALI PER UNA CONCEZIONE
METAMATERIALISTICA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE**

PIANO DELL’OPERA COMPLESSIVA

I. PRESUPPOSTI CONCETTUALI E PRECEDENTI STORICI

Introduzione generale

Capitolo I

La costituzione economica tra *rebus* e metafore

- 1.1. Vari *rebus* sul concetto di costituzione economica — 1.2. Costituzione economica *versus* ordine spontaneo del mercato — 1.3. Costituzione economica e concezione materialistica della storia — 1.4. Una metafora (parzialmente) conclusiva.

Capitolo II

Finanza, contabilità di Stato e costituzione economica, con precipua attenzione all’ordinamento italiano, nell’evoluzione del sistema repubblicano originario

- 2.1. I principi normativi su finanza e contabilità di Stato, di livello costituzionale, come parti integranti della costituzione economica — 2.2. Il dibattito giuridico sul bilancio statale nell’era contemporanea, con uno sguardo retrospettivo, fino ai lavori preparatori dell’Assemblea costituente, in Italia — 2.3. L’art. 81 Cost. e le relative disposizioni di attuazione, nei primi decenni di esperienza repubblicana — 2.4. Riflessioni, *ex post*, su natura e portata della legge di bilancio nella costituzione economica italiana, così come originariamente stabilita, al momento della transizione verso un nuovo ordine.

Bibliografia

II. ITALIA E UNIONE EUROPEA, DALLE ORIGINI ALLE CRISI ECONOMICO-FINANZIARIE DEL III MILLENNIO

Capitolo I

La costituzione economico-finanziaria, nell'Unione europea, e i suoi effetti sulla legislazione di bilancio, in Italia

1.1. I prodromi di un cambiamento annunciato, su impulso dell'Unione europea, dal Trattato di Maastricht in avanti — 1.2. Un intermezzo di politica economica, “in pillole” — 1.3. La posizione degli Stati membri, alla luce dell'indirizzo politico-economico sovranazionale, specie in relazione all'Unione economica e monetaria — 1.4. Le modifiche alla legislazione italiana sul bilancio statale, a seguito della piena adesione all'Unione europea, sino ai primi anni del III millennio.

Capitolo II

L'Unione europea di fronte alla crisi economico-finanziaria, fino all'emergenza “Covid-19”

2.1. Una premessa sulla crisi economico-finanziaria globale, deflagrata a partire dal 2008 — 2.2. Sull'inadeguatezza dell'Unione europea e, soprattutto, dell'Unione economica e monetaria, nell'approntare le prime risposte alla crisi — 2.3. Gli aggiustamenti della costituzione economica europea, per lo più *extra ordinem*, concepiti e realizzati anche col ricorso a strumenti di diritto internazionale — 2.4. Una breve postilla dedicata agli avvenimenti succedutisi dal 2019 al 2024, in considerazione della loro incapacità di influire sull'indagine.

Bibliografia

III. IL RIFACIMENTO DELLA COSTITUZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA, IN ITALIA

Capitolo I

L'«Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», ai sensi della l.cost. n. 1 del 2012

1.1. L'impatto della crisi economico-finanziaria, sotto l'influenza della sovranazionalità europea, sulla normativa di contabilità e finanza pubblica del nostro Paese, sino alla l. n. 196 del 2009, nonché alle sue immediate variazioni — 1.2. Un *corpus* mutamenti costituzionali, dettato ancora dall'Unione europea (e non solo): inquadramento generale della l.cost. n. 1 del 2012 — 1.3. La riforma dell'art. 81 Cost., “arricchita” dall'apparizione di un'atipica legge rinforzata — 1.4. Le revisioni più-che-conseguenziali, arrecate agli artt. 97, 117 e 119 Cost.

Capitolo II

Le disposizioni di attuazione dei nuovi principi costituzionali, in tema di finanza pubblica

2.1. La legge rinforzata n. 243 del 2012: un perfezionamento, non privo di incertezze e lacune, del novello disegno costituzionale — 2.2. La giustiziabilità, abbastanza problematica, dei principi superprimari sull'equilibrio/pareggio di bilancio — 2.3. Le ulteriori modifiche o rivisitazioni, di livello legislativo e regolamentare, a completamento della nuova costituzione economico-finanziaria — 2.4. I cambiamenti al PSC sovranazionale, introdotti nel 2024, e la questione della loro traduzione, in gran parte accessoria, nel diritto interno.

Bibliografia

IV. L'APPLICAZIONE DELLA NUOVA DISCIPLINA, COSTITUZIONALE E DI RANGO NORMATIVO INFERIORE, SULLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA

Capitolo I

Il principio dell'equilibrio/pareggio di bilancio, nelle sue varie ricadute ordinamentali, con specifico riguardo all'operato della giurisprudenza costituzionale

- 1.1. Nuova costituzione economico-finanziaria e forma di governo — 1.2. L'impervia assicurazione delle ss.gg.ss. costituzionalmente garantite, nella cornice giuridico-finanziaria di oggi, con principale riferimento ai diritti sociali — 1.3. Il rinnovato accentramento della forma di Stato, in senso territoriale — 1.4. La precisazione della portata delle revisioni costituzionali *de quibus*, nei confronti del legislatore ordinario.

Capitolo II

In conclusione, una sorta di *resumé* integrato dagli sviluppi più recenti, con l'eventuale rimeditazione della partecipazione all'Unione europea, da parte del nostro Paese

- 2.1. Quel che è da ritenersi appurato, dal punto di vista economico-finanziario, alla stregua di quanto osservato in precedenza — 2.2. La conservazione dell'odierno *status quo*, nonostante le evoluzioni da ultimo comparse in ambito sovranazionale, sulla finanza pubblica — 2.3. Un compendio sull'attuale significato della legislazione di bilancio, a confronto coi suoi regimi anteriori, nel complessivo assetto euro-nazionale — 2.4. I vincoli economico-finanziari discendenti dall'Unione europea, fra controlimiti e “*Italexit?*”: due percorsi alternativi, forse entrambi impraticabili, politicamente.

Bibliografia

INDICE

11 *Introduzione generale*

21 Capitolo I

La costituzione economica tra *rebus* e metafore

- 1.1. Vari *rebus* sul concetto di costituzione economica, 21 — 1.2. Costituzione economica *versus* ordine spontaneo del mercato, 37 — 1.3. Costituzione economica e concezione materialistica della storia, 48 — 1.4. Una metafora (parzialmente) conclusiva, 61.

65 Capitolo II

Finanza, contabilità di Stato e costituzione economica, con precipua attenzione all'ordinamento italiano, nell'evoluzione del sistema repubblicano originario

- 2.1. I principi normativi su finanza e contabilità di Stato, di livello costituzionale, come parti integranti della costituzione economica, 65 — 2.2. Il dibattito giuridico sul bilancio statale nell'era contemporanea, con uno sguardo retrospettivo, fino ai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, in Italia, 77 — 2.3. L'art. 81 Cost. e le relative disposizioni di attuazione, nei primi decenni di esperienza repubblicana, 123 — 2.4. Riflessioni, *ex post*, su natura e portata della legge di bilancio nella costituzione economica italiana, così come originariamente stabilita, al momento della transizione verso un nuovo ordine, 236.

245 *Bibliografia*

INTRODUZIONE GENERALE

La normativa di principio su economia, finanza e contabilità pubblica, contenuta all'interno di un testo costituzionale, rappresenta un terreno molto ostico per un'interpretazione giuridica, allo stato puro.

Ciò, peraltro, non dipende soltanto dallo specifico tecnicismo che, naturalmente, accompagna l'esame di simile *corpus*. E dire che, sotto questo aspetto, si verte su enunciati costituzionali i quali, quantunque di solito abbiano nell'insieme un contenuto omogeneo (o, perlomeno *ab imis*, riconducibile ad unità), si prestano comunque ad essere estrapolati, suddivisi e ricomposti in sottoinsiemi diversi, vicendevolmente tra loro e, *ex se*, nei confronti del diritto: nel contesto, dunque, un sapere di carattere specialistico dovrebbe farla da padrone, essendo imprescindibile impiegare nozioni che fanno capo, in maniera diretta, alle scienze economiche, di finanza e ragioneria. Inoltre, anche in un'ottica propria agli studi giuridico-pubblicistici, nel dominio economico-finanziario, a parte la contabilità di Stato e degli enti pubblici, è emersa la disciplina del diritto pubblico dell'economia: essa, ufficialmente, viene bensì inserita in un settore scientifico a sé stante, ma la cui valenza autonoma tuttora è assai discussa, pure perché ha un oggetto in continuo divenire e, soprattutto, dai confini mutevoli. Ad ogni buon conto, consustanzialmente, qui regna un'interdisciplinarità di tipo capillare, *ab intra* e *ab extra*.

Però, come accennato, non è solo questo il punto: in tale ambito, resta il fatto che i principi primi di ciascun ordinamento sarebbero da rinvenirsì nella normativa costituzionale di riferimento, a mo' di *hortus conclusus*, insensibile dinanzi a richieste fuori-campo. Invece, non è nemmeno così, in senso stretto, anzitutto a causa del "diritto vivente" secondo cui, tra l'altro, la normativa di rango inferiore condiziona, e pesantemente, il significato da attribuire alle disposizioni superprimarie: un'autentica inversione logico-giuridica, ma tant'è, alla luce del principio di effettività... In qualsiasi evenienza, l'esegesi di una carta costituzionale, specialmente, risente sempre dell'atmosfera politico-ideologica, in cui è calato il rispettivo sistema: clima che, al di là delle coordinate di base, è di consueto transeunte; laddove, senza dubbio, il

tema in commento è intriso di politicità, strutturalmente. D’altronde, i fondamenti dell’attività economica e finanziaria sono studiati dall’economia politica e, entro determinati limiti, *nomina sunt consequentia rerum*, o no? Quanto appena segnalato, per giunta, vale non solamente in una prospettiva intraordinamentale, incidendo anche sulle relazioni tra le diverse entità statali nonché, sullo sfondo, fra i rispettivi cittadini e attori istituzionali. Quindi, perlomeno parzialmente, l’interpretazione costituzionale è altresì condizionata dalla posizione dello Stato nella comunità internazionale, oltre a condizionarla, ove possibile. Mentre, sotto quest’ultimo profilo, viene in evidenza una problematica ulteriore che non sembra risolvibile, *sic et simpliciter*, neppure facendo ricorso agli strumenti tradizionali del diritto pubblico comparato ancorché, eventualmente, posti al servizio di analisi più orientate verso la politologia, per la formulazione di una dottrina costituzionale “regionale”.

Infatti, negli ultimi decenni, è giunto ad un certo grado di maturazione — benché, con ogni probabilità, non al pieno compimento — il fenomeno della globalizzazione, che è partito da esigenze economiche e finanziarie, perlopiù incentrandosi, ancora oggi, su una logica di mercato: una *ratio* che, cionondimeno, trascende abbondantemente la dimensione economica, essendo alla radice (sotto il falso mito della neutralità politica) di una rinnovata *Weltanschauung*, che ha investito il mondo intero o quasi, alla stregua del “pensiero unico” occidentale. Il che, tra l’altro, parrebbe aver cagionato una sorta di rivoluzione nei cardini delle scienze sociali, conoscenza giuridica compresa. È pressoché unanime, in effetti, la visione in base alla quale sono state sconvolte, o quantomeno riparametrate, categorie basilari per l’innanzi date come acquisite, in via definitiva: prima d’altro, la sovranità statuale. Specificamente, vero è che si assiste ad un processo di diffusa privatizzazione, che riguarda tanto l’assetto dei rapporti intersoggettivi, di ordine orizzontale e verticale, quanto l’intrinseco *modus agendi* degli stessi pubblici poteri, che tendono ad atteggiarsi *more privatorum*, nel perseguire politiche ispirate al liberal-liberismo. In pari tempo, e in connessione a ciò, hanno di gran lunga aumentato il loro peso specifico alcuni organismi internazionali o sovranazionali, dallo stampo economicistico del medesimo segno, la cui produzione normativa e paranormativa è destinata ad imporsi negli Stati membri, in qualsiasi modo. In quest’ottica, non dimenticando l’influenza che,

dal punto di vista politico-economico, promana in genere da enti quali l'FMI, la BM, l'OMC, ecc. (che, regolarmente, sono comunque “occupati” dalle Grandi potenze), è ormai chiaro che il diritto dell'Unione europea abbia la c.d. *primauté*, prevalendo direttamente o indirettamente pure sull'ordinamento italiano, specie per quel che concerne la regolazione dell'economia. Pertanto, nel frangente, viene in rilievo un tema di ricerca che, fisiologicamente, si trova anche sotto l'influsso di misure o pratiche internazionali e sovranazionali, oltre che di marca privatistica transnazionale.

Insomma, muovendo dalle suddette osservazioni — un po' rapsodiche, in verità — ci vuole davvero un nonnulla, per comprendere che un costituzionalista rischia di smarriti, di fronte ad un crocevia oltremodo caotico, come quello di cui si discute. Ciò, in particolare, se si vuole continuare a professare un indirizzo giuspositivistico, peraltro non credendo profondamente che viviamo in un periodo di grave crisi dello Stato, a vantaggio del potere economico, globale e non: da un lato, le formazioni statali sono in realtà degli schermi dietro cui, e con i quali, agiscono precisi individui, ceti o classi dominanti, che forgiano le condizioni di esistenza più consone agli interessi di cui sono portatori e, in primo luogo, la *forma regiminis* del loro spazio vitale; dall'altro, strumentalmente o no, la componente economica dei bisogni dell'uomo *uti singulus* nonché *uti socius* risulta essenziale e, in quanto tale, integra uno snodo fondamentale dell'agone politico-giuridico, sia in un contesto nazionale sia sullo scacchiere mondiale dove, in larghissima misura, i protagonisti principali rimangono ancora gli Stati o, almeno, quelli più potenti. Con il che, *ictu oculi*, emerge che il nostro argomento, inoltre, è ammantato di una corposa coltre filosofica, anche perché ivi si richiede di individuare epistemologicamente il *quid* di politica, diritto, economia e finanza, nonché di fissare i reciproci limiti, insieme ai legami che intercorrono tra queste branche della scienza.

Perciò, non a caso, il volume I della presente trattazione, preliminarmente, è riservato ad investigare il concetto di costituzione economica: una nozione alquanto usata, senza cessare di essere altrettanto malferma, costituendo il *punctum crucis* dell'amalgama di cui si parla. Più o meno inaspettatamente, l'approdo di questa indagine preliminare consiste in una rivalutazione, tanto parziale quanto convinta, della concezione materialistica della storia: in definitiva, si vuole sostenere che la porzione economica di una *Lex fundamentalis*

entra a comporre la materia costituzionale *stricto sensu*, contribuendo a delineare decisamente la forma di Stato della comunità socio-politica sottostante. Da tale angolo di visuale, cioè, economia, politica e diritto formano un *unicum*, declinato piuttosto in istanze differenti, sebbene assolutamente convergenti verso l’identità. Dal canto suo, la finanza è il “motore dell’economia”, così come quest’ultima rappresenta il sostrato materiale su cui poggia la vita umana, individuale e collettiva, pure per realizzare gli obiettivi che vanno oltre la mera sussistenza. Sicché, ben s’intende che le disposizioni costituzionali su temi finanziari e contabili rientrano anch’esse, di diritto, nella *Grundnorm* di un sistema giuridico. Tanto premesso, viene affrontata la tematica della legge di bilancio statale e innanzitutto, anche a prescindere dai precedenti più vetusti (la cui analisi, sia pur sintetica, comunque non difetta), con una panoramica doppiamente originaria: per quanto riguarda la teoria costituzionale dello Stato di diritto, si prendono le mosse dalla celebre diatriba instauratasi *ad hoc*, nella Germania ottocentesca; con specifico riferimento agli ordinamenti italiani, è ricostruita l’evoluzione legislativa a discendere dall’art. 10 St. alb., tenendo presente il dibattito dottrinario che l’aveva accompagnata e che — non tralasciando l’intermezzo della normativa fascista, di cui soprattutto al r.d. n. 2440 del 1923 — ha poi informato i lavori dell’Assemblea costituente, in sede di redazione dell’art. 81 Cost. Indi, ancora con l’attenzione rivolta alle corrispondenti elaborazioni dottrinali e, stavolta, giurisprudenziali, si rende altresì conto dell’attuazione di questa disposizione, tramite la legislazione ordinaria: dal d.lgs. n. 600 del 1948 in avanti, transitando per l’introduzione della legge finanziaria *ex l. n. 468 del 1978* (che, dieci anni dopo, veniva rimaneggiata dalla l. n. 362 del 1988), l’*excursus* termina con un’riflessione sulla natura e portata della nostra “vecchia” legge di bilancio, in rapporto alle altre partizioni della costituzione economica italiana, concepita *ab origine*.

Nel volume II, ci si sofferma anzitutto sulle novità provenienti dall’istituzione dell’Unione europea, nel 1992, fino alla stipula del Trattato di Lisbona, nel 2007. Notoriamente, anche a cagione del tramonto dell’alternativa comunista su scala planetaria, l’Italia ha partecipato appieno al rifacimento del plesso sovranazionale europeo, entrando subito nell’Eurozona: una vistosa cessione della sovranità monetaria, nonché della *summa potestas* di effettuare politiche fiscali

discrezionali, grazie all'accettazione dei parametri di Maastricht, progressivamente rinforzati dal Patto di Stabilità e Crescita-PSC, a partire dalla sua primigenia versione, datata 1997. Vertendosi, essenzialmente, sulla partecipazione ad un'organizzazione confederale economicistica, se ne ricostruiscono le linee direttive, ponendo in risalto la sua anima liberal-liberista. Di seguito, si traccia una sorta di compendio di politica economica, per mostrare in modo compiuto i vincoli monetari e fiscali che, incombendo sul nostro ordinamento, mettono a repentaglio la concretizzazione di una parte cospicua del suo primordiale indirizzo politico-costituzionale, totalmente schierato per una forma "forte" di *Welfare State*. Del resto, questo è un destino che accomuna, particolarmente, tutti i Paesi membri che, pur accogliendo nelle rispettive normative superprimarie i principi cari allo Stato sociale, hanno nondimeno aderito all'Unione economica e monetaria-UEM, i cui condizionamenti sono viepiù stringenti. Sia quel che sia, a fronte di simili trasformazioni, il sistema di bilancio dello Stato italiano ha subito un'ondata di microriforme, antecedenti e susseguenti alla revisione organica del settore realizzata, negli anni Novanta, con la l. n. 94 del 1997. Ma, in pratica, ciò non poteva bastare e, da qui, l'analisi degli immediati adeguamenti normativi, apportati in Italia circa la finanza pubblica e la contabilità di Stato, in maggiore consonanza con il nuovo andamento dei tempi. Sennonché, sul finire del 2007, è intervenuta una crisi economico-finanziaria mondiale che, in Europa, ha avuto una vigorosa recrudescenza negli anni successivi, culminata con il dissesto potenziale o attuale di alcuni debiti sovrani, fra cui quello nostrano. Il che, logicamente, è sfociato nell'apprestamento di rimedi continentali, per preservare la stabilità macroeconomica e finanziaria: nel corso del 2010, si sono costituiti due strumenti temporanei di assistenza finanziaria, il MESF nonché, *a latere* dell'Unione europea, il FESF che, dopo due anni, è stato rimpiazzato da un'altra istituzione permanente di diritto quasi-internazionale, come il MES. Poi, appresso l'introduzione del "semestre europeo" nello stesso 2010, nonché la sottoscrizione del Patto Euro-*plus* dell'anno successivo, sempre nel 2011 è concretamente iniziata la riforma della *governance* economica, all'interno della medesima Unione europea, in combinazione con un inasprimento del PSC, attraverso il c.d. *Six pack*. Dopodiché, viene registrata la nascita del *Fiscal Compact*, nel 2012: un Trattato intergovernativo, stipulato ancora sotto l'egida dell'Europa unita che,