



L'ESCLUSIONE DELLA “COSTITUZIONALIZZAZIONE” DELLA POLITICA MONETARIA.

UNA RILETTURA DELL'ASSETTO ITALIANO AVANT MAASTRICHT*

ANDREA CONZUTTI**

SOMMARIO: 1. Premessa: rileggere l'esperienza monetaria repubblicana prima dell'UEM. – 2. Il silenzio serbato dalla Carta costituzionale sulla politica monetaria. – 3. I rapporti tra funzione monetaria e più generale disegno di politica economica nazionale. – 4. L'assetto di vertice del governo della moneta. – 5. L'intreccio tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro. – 6. Le Assemblee legislative come momento di chiusura del sistema monetario. – 7. Alcune considerazioni finali.

1. Premessa: rileggere l'esperienza monetaria repubblicana prima dell'UEM

Il 7 febbraio 1992 raffigura una data decisiva per la storia della politica monetaria italiana ed europea. Fu quel giorno, infatti, che, con la sigla apposta a Maastricht dai plenipotenziari dei dodici Paesi dell'allora Comunità europea, si convenne l'instaurazione di un'inedita Unione economica e monetaria (UEM), attraverso un processo progressivo volto all'adozione di una moneta unica – l'euro – e al trasferimento, al livello sovranazionale, dei poteri di conduzione dei flussi di liquidità¹.

La scelta di ricorrere a un apposito Trattato europeo, quale strumento giuridico per la genesi dell'UEM, ha segnato l'avvento di una nuova era nei rapporti tra fonti di livello costituzionale e potere monetario, esibendo una netta divergenza di approccio tra

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste.

¹ Senza poter dare adeguatamente conto della letteratura sull'argomento, sia qui sufficiente richiamare A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento dei poteri al sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3/1998, 7 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 91 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 294 ss.; O. CHESSA, *Dall'ordine di Maastricht al Next Generation EU*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Governare la ripresa. La Pubblica Amministrazione alla prova del Recovery Plan*, Trieste, 2022, 17 ss.

la visione propugnata dalla Costituzione repubblicana e la *Weltanschauung* accolta sulle rive della Mosa in ordine al modo di concepire le sinergie che collegano Istituzioni rappresentative e governo della moneta².

In effetti, se la disciplina costituzionale nazionale in materia monetaria sottendeva la fiducia che l’Assemblea costituente aveva visibilmente manifestato, nella formulazione dell’art. 47 Cost., nei confronti del libero dispiegarsi del processo decisionale politico nonché della legislazione ordinaria come primario strumento di democratizzazione, a seguito dell’unificazione monetaria europea si è imposta una radicale soluzione di continuità, se non un momento di vera e propria rottura, con quell’esperienza monetaria³. Il disegno normativo tracciato a Maastricht, cioè, ha operato proprio quel passaggio che i Costituenti italiani avevano consapevolmente e fermamente respinto: ancorare, una volta per tutte, una disciplina monetaria prescrittiva a un caposaldo di rango costituzionale⁴.

Muovendo da questa necessaria premessa, ad oltre trent’anni dalla firma del Trattato di Maastricht⁵, che ha espressamente optato per la “costituzionalizzazione” delle scelte fondamentali in tema di politica monetaria, è possibile tentare una rilettura, e una connessa rivisitazione, del modo in cui nell’esperienza repubblicana, prima dell’avvento dell’UEM, venivano trattati i fenomeni legati alla manovra della moneta e al soggetto che la governa, allo scopo di comprendere se e come i passi compiuti e le mete raggiunte in quel contesto possano dirsi fruttuosi ancora oggi.

2. Il silenzio serbato dalla Carta costituzionale sulla politica monetaria

Prima dell’avvento dell’Unione economica e monetaria, che rinviene il proprio epicentro nel Trattato di Maastricht del 1992, le Costituzioni europee – nella loro peculiare configurazione di *vincolo* al dispiegarsi del processo decisionale democratico⁶

² In questo senso M. VAN DER SLUIS, *Maastricht Revisited: Economic Constitutionalism, the ECB and the Bundesbank*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (eds.), *The constitutionalization of European budgetary constraints*, Oxford, 2014, 105 ss.

³ Criticamente A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, spec. 174 ss.

⁴ Cfr. F. SAIITO, *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di “frattura”: processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, 2/2019, 138 ss. Alcuni spunti in questo senso anche in M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell’Unione europea*, Napoli, 2016, spec. 20 ss.

⁵ Per una recente rilettura dell’assetto monetario istituito dal Trattato di Maastricht, a trent’anni dalla sua sottoscrizione, si veda F. LOSURDO, *L’ordine di Maastricht e l’“economia di guerra”. Il nodo gordiano del debito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2/2022, 117 ss.

⁶ L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in N. OCCHIOUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 166. Per un’analisi di questa caratteristica peculiare del diritto costituzionale, nella dottrina italiana, A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, Padova, 1995; ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002. Sul punto, nella letteratura statunitense, B. ACKERMAN, *We the People. Volume 1: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1991, 10; R. DWORKIN, *Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford, 1996, spec. 15-20.

– e il potere monetario⁷ raramente si intrecciavano. In Europa, infatti, le fonti di livello costituzionale omettevano pressoché completamente di disciplinare i fenomeni legati alla manovra della moneta e al soggetto che la governa, l’Istituto di emissione⁸.

Il silenzio delle Carte fondamentali si giustificava, anzitutto, per l’assenza, in campo monetario, di principi epistemici la cui bontà non potesse essere posta in seria discussione. La materia monetaria, dal punto di vista economico, difficilmente si presta a essere soggetta a schemi teorici oltre che a definizioni prescindenti dalle concrete situazioni storiche, ma si adegua, piuttosto, al fisiologico mutamento delle diverse congiunture, senza mai atteggiarsi con lineamenti e contenuti costanti nel tempo. Imprevedibile, allora, sarebbe stato cristallizzare tali aspetti in una disposizione di rango costituzionale, giacché si sarebbero imposte limitazioni a una materia fluida e incerta, non suscettibile di essere ingabbiata da principi immutabili⁹.

Un simile silenzio contribuiva, peraltro, a salvaguardare il processo democratico: ciò che poteva essere deciso dal circuito *politico* poggiava proprio su ciò che non era stato pre-deciso da quello di matrice *costituzionale*¹⁰. Il riempimento di quel vuoto rimaneva, dunque, sempre *aperto* al dinamico relazionarsi delle Istituzioni rappresentative, cui spettava il compito, e la connessa responsabilità, di determinare, attraverso le ordinarie procedure deliberative, la configurazione istituzionale del fenomeno monetario¹¹.

⁷ Intendendo per tale l’insieme di prerogative, obblighi e facoltà che una Banca centrale esercita nel regolare globalmente l’offerta di moneta sui mercati. Così P.F. LOTITO, *Banca d’Italia e potere monetario. Profili Istituzionali*, Torino, 1998, 1. In senso analogo, di recente, G. TONIOLO, *Storia della Banca d’Italia. Tomo I. Formazione ed evoluzione di una banca centrale, 1893-1943*, Bologna, 2022, 7 ss.

⁸ S. ORTINO, *Banca d’Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, 162 ss. Per uno sguardo comparato, M. VAN DER SLUIS, *In Law We Trust: The Role of EU Constitutional Law in European Monetary Integration*, Florence, 2017, 47 ss. Preme, peraltro, rimarcare come persino la Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*, GG), adottata a Bonn nel 1949, si limitasse semplicemente a richiedere l’esistenza di una Banca centrale federale (*Deutsche Bundesbank*). Infatti, l’art. 88 GG – spesso impropriamente considerato il paradigma della successiva regolazione di rango costituzionale della politica monetaria a livello dell’Unione europea –, nella sua formulazione originale, indicava soltanto che «Il *Bund* istituisce una banca valutaria e di emissione, come Banca federale», lasciando, così, ampia discrezionalità al Legislatore ordinario. In argomento, S. ORTINO, *La Bundesbank e la legge sulla stabilità economica*, in *Economia pubblica*, 4/1975, 13 ss.; R. SCHMIDT, *La banca centrale della Repubblica federale tedesca: aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1982, 586 ss.; R. CAESAR, *L’evoluzione del grado di autonomia dalla Deutsche Reichsbank alla Deutsche Bundesbank*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), *L’autonomia delle banche centrali*, Milano, 1988, 141 ss.

⁹ In questo senso, T. ASCARELLI, *La moneta. Considerazioni di diritto privato*, Padova, 1928, 56-58. Cfr. anche N. MARZONA, *Funzione monetaria*, Padova, 1992, *passim*; C. PROCTOR (ed.), *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford, 2012, spec. 5 ss.

¹⁰ È, del resto, la funzione stessa delle Costituzioni a suggerire di lasciare irrisolte talune questioni fondamentali. Sul significato di simili silenzi, M. FOLEY, *The Silence of Constitutions: Gaps, “Abeyances” and Political Temperament in the Maintenance of Government*, London-New York, 1989, spec. 120 ss.; M. LOUGHLIN, *The silences of constitutions*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3/2018, 922 ss. Quanto all’ordinamento italiano, Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2/2014, 267 ss.

¹¹ Sull’idea di Costituzione aperta al mutamento economico e sociale nonché al pluralismo politico, diffusasi a partire dall’immediato secondo dopoguerra in alcuni Stati d’Europa, V. ONIDA, *Le costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1997, 97-98; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 131 ss. Cfr. anche la ricostruzione di D. GRIMM, *Types of Constitutions*, in M. ROSENFELD, A. SAJÓ (a

In sostanza, per gli ordinamenti caratterizzati da rigidità costituzionale appariva nodale preservare, a favore del Legislatore futuro, adeguati spazi di discrezionalità in ordine all'orientamento finalistico del governo della moneta. Non solo per fare fronte alle inevitabili incertezze che il mondo di domani avrebbe portato con sé, ma anche, e soprattutto, per garantire che il collegamento nevralgico con le Istituzioni rappresentative potesse esplicarsi pienamente¹².

Naturalmente, il fatto di offrire una soluzione definitiva a determinate questioni, con l'inevitabile effetto di irrigidirle e sottrarle al circuito democratico, rappresenta un aspetto che involge, in generale, le fonti di rango costituzionale qualunque sia la materia oggetto di regolazione. Tuttavia, un simile effetto si manifesta in maniera ancora più evidente rispetto alla disciplina monetaria, proprio in forza della peculiare elasticità che, quantomeno allo stato attuale della conoscenza economica, la contraddistingue¹³.

Da questo punto di vista, la mancata codificazione costituzionale del settore monetario rappresentava il lascito di una scelta consapevole dei Legislatori costituzionali in Europa. Una scelta che, caratterizzando una precisa stagione costituzionale, accomunava i Paesi europei prima dell'avvento dell'UEM.

All'interno di un simile panorama costituzionale, la Carta fondamentale italiana non faceva eccezione: nel testo approvato il 22 dicembre 1947, ed entrato in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo, né il sostantivo «moneta» né l'aggettivo «monetario» con le sue diverse declinazioni trovavano spazio¹⁴. Il sostantivo suddetto avrebbe effettivamente fatto la sua comparsa all'interno della Costituzione solamente a seguito della riforma del 2001, in virtù della quale il novellato art. 117, comma 2, lettera e), Cost. attualmente annovera, insieme con altre materie, la «moneta» tra le competenze legislative esclusive del Legislatore statale, al fine di porre un argine a eventuali interferenze di quello regionale¹⁵.

cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 124-128; O. CHessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 13 ss.; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, 1/2020, 294-303, che definiscono questo tipo di costituzionalismo: «democratico e sociale».

¹² Rimarca il ruolo di primo piano assegnato alla democrazia rappresentativa nel contesto degli ordinamenti connotati da rigidità costituzionale e, soprattutto, in quello italiano, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1975-1976, 149 ss. Adesivamente R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2007, 26 ss.

¹³ Cfr. T. ASCARELLI, *La moneta. Considerazioni di diritto privato*, cit., 56; C. PROCTOR (ed.), *Mann on the Legal Aspect of Money*, cit., 5 ss.

¹⁴ Così M. SARCINELLI, *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, in *Rivista di Politica Economica*, 4/2006, 84. Considerazioni analoghe valgono, altresì, per il lemma «Banca centrale» o suoi equivalenti che non vengono menzionati, neppure fugacemente, all'interno della Carta fondamentale: G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, 1978, 78. In merito, un tentativo, poi abortito, di costituzionalizzazione dell'Istituto di emissione in Italia era previsto dal progetto di riforma della seconda parte della Carta repubblicana elaborato dalla c.d. Commissione bicamerale D'Alema: per un approfondimento si rinvia a L. ELIA, *Ipotesi sulla mancata "costituzionalizzazione" della Banca d'Italia*, in AA.VV., *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma-Bari, 1986, 128 ss.; P.F. LOTITO, *La Banca d'Italia (art. 110)*, in V. ATRIPLADI, R. BIFULCO (a cura di), *La commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, 656 ss.

¹⁵ Per una recente rilettura della riforma costituzionale, S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, 87 ss. In proposito, occorre anche sottolineare che la

È acquisito in dottrina che il silenzio serbato sul punto dai Costituenti, lungi dal rappresentare un approdo casuale, frutto di una mera dimenticanza, tradisce una precisa scelta di metodo. Essa fu compiuta all’esito di un’articolata riflessione, dipanatasi attraverso i lavori condotti dalla Commissione economica presso il Ministero per la Costituente, presieduto dal Ministro Pietro Nenni, e il dibattito successivamente celebratosi in seno all’Assemblea costituente¹⁶.

Nel dettaglio, la Commissione economica, presieduta dal Professore di economia Giovanni Demaria¹⁷ e istituita al fine di facilitare la conoscenza e l’approfondimento dei temi da disciplinare nel futuro testo costituzionale, affrontò espressamente la questione della stabilità della moneta. In particolare, i temi dello svilimento del potere d’acquisto e, dunque, dell’effettività del principio nominalistico, fondato sull’equivalenza tra il valore reale del segno monetario e quello determinato dalla legge, furono sondati tanto nella parte III, dedicata a «Problemi monetari e commercio estero», quanto nella parte IV, concernente «Credito e assicurazione», del Rapporto che la Commissione stese per l’Assemblea costituente¹⁸.

La parte III, nell’illustrare i risultati delle indagini effettuate attraverso appositi questionari e audizioni, evidenziava una sostanziale difformità di opinioni rispetto all’opportunità di recepire «una dichiarazione della Carta costituzionale che contempl[asse] un impegno di difesa della stabilità monetaria»¹⁹.

Vari economisti interpellati si mostravano contrari, adducendo, a sostegno della propria posizione, ordini eterogenei di motivazioni: alcuni si limitavano «semplicemente a negare la convenienza di inserire una dichiarazione del genere nella Carta costituzionale» (Federici); altri la ritenevano superflua in quanto la difesa della moneta avrebbe dovuto essere considerata «condizione primordiale di vita e di ordine

riserva di attribuzione introdotta nell’art. 117, comma 2, lettera e), Cost., quale semplice norma abilitante, non muta i termini della questione. Essa presuppone senz’altro che per la Carta repubblicana esista una materia «moneta», che, cioè, gli affari monetari siano pensati come oggetto di una qualche regolazione da parte del diritto costituzionale, ma rimette la sua disciplina – ove adottata – alla legislazione dello Stato. Quest’ultimo può, peraltro, limitarsi a regolare la titolarità altrui del potere: è quanto effettivamente accaduto a fronte del netto passaggio di competenza dall’ordinamento interno a quello dell’Unione europea. Sul punto, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell’Unione*, in ID. (a cura di), *La Banca centrale europea. Il Custode della Costituzione economica*, Milano, 2017, 33; L. BUFFONI, *La moneta: la legge del valore e il valore di legge*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 695-696.

¹⁶ P.F. LOTITO, *Banca d’Italia e potere monetario. Profili Istituzionali*, cit., 124.

¹⁷ Cfr. F. CAFFÈ, *Storia e impegno civile nell’opera di Giovanni Demaria*, in T. BAGIOTTI, G. FRANCO (a cura di), *Pioneering Economics: International Essays in Honour of Giovanni Demaria*, Padova, 184 ss.

¹⁸ M. SARCINELLI, *La tutela del risparmio nel pensiero e nell’azione del Governatore Baffi*, in *Moneta e credito*, 206/1999, 226 ss. In argomento anche F. BELLI, «Controllo-governo» del credito: indagine sull’evoluzione dell’ordinamento, in P. VITALE (a cura di), *L’ordinamento del credito fra due crisi (1929-1973)*, Bologna, 1977, 25 ss.

¹⁹ Nonché «il principio della responsabilità dei governanti, ai quali po[tesse] addebitarsi di aver manovrato i bilanci pubblici in maniera tale da rendere inevitabile il deprezzamento della moneta»: MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica – III – Problemi monetari e commercio estero. I Relazione*, Roma, 1946, 37. Cfr. anche S. ORTINO, *Banca d’Italia e Costituzione*, cit., 164-166; C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell’Unione*, cit., 4.

sociale» (Amoroso). Tra le opinioni espresse, il timore oscillava tra una eccessiva vaghezza o, in alternativa, una troppo intensa rigidità.

Per esempio, qualcuno, pur ritenendo che la salvaguardia del metro monetario rispondesse a principi di utilità sociale e che un Governo si dovesse ritenere impegnato ad attuarla, non stimava opportuno che l'Assemblea costituente formulasse in proposito una dichiarazione che sarebbe stata «troppo vaga per essere significativa» o, se avesse ricevuto una formulazione più completa, si sarebbe rivelata «troppo impegnativa» e avrebbe dovuto «essere violata ogni volta che se ne [fosse presentata] la necessità» (Società Edison); vi era, infine, chi, ravvisando un conflitto latente tra il contenimento dei prezzi e altri beni di rilievo costituzionale, riteneva che lo Stato dovesse «considerarsi impegnato più che nella difesa della moneta, nella difesa del lavoro» (Comitato direttivo degli agenti di cambio di Genova)²⁰.

Non mancavano, peraltro, nemmeno i fautori dell'opzione positiva: a favore di un impegno al contrasto del degrado monetario, cui riconoscere dignità costituzionale, in virtù di motivazioni talora economiche e, talaltra, perfino morali ed etiche, si dichiaravano, infatti, alcuni economisti (Bresciani e Turroni) e istituzioni bancarie (tra cui l'Associazione bancaria italiana e la Banca d'Italia)²¹. Al riguardo, però, l'allora Direttore generale dell'Istituto di emissione, Niccolò Introna, pur rimarcando l'indubbia «utilità sociale della stabilità monetaria», aveva cura di precisare come non fosse comunque «prudente impegnare la Carta costituzionale in una dichiarazione di incostituzionalità degli eventuali provvedimenti di svalutazione monetaria» e suggeriva, all'uopo, l'impiego di una «formulazione più generica»²².

Simili divergenze emergevano, altresì, nelle conclusioni della parte IV. Infatti, se per un verso si ammetteva come la maggioranza degli interpellati non avesse condiviso l'affermazione costituzionale di «principi sull'ordinamento dell'istituto di emissione» e avesse, al contempo, sostenuto trattarsi di una materia delicata da lasciare alla «competenza degli ordinari organi legislativi», ai quali doveva spettare «il compito di regolarla secondo le mutevoli contingenze storiche», per altro verso si riteneva di raccomandare che nella futura Carta fondamentale venisse affermato «il principio che l'istituto di emissione ha il preciso dovere di difendere il valore della moneta e che il rispetto di tale principio [fosse] circondato dalle più ampie garanzie costituzionali»²³.

L'accennata disparità di vedute indusse la Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei Settantacinque)²⁴, presieduta da Meuccio Ruini²⁵ e incaricata di

²⁰ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica – III – Problemi monetari e commercio estero. I Relazione*, Roma, 1946, 39-40. Per un approfondimento, M. SARCINELLI, *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, cit., 2006, 92.

²¹ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica – III – Problemi monetari e commercio estero. II Appendice alla relazione (interrogatori, questionari, monografie)*, Roma, 1946, 233.

²² *Ivi*, 235. Cfr. anche per ulteriori riferimenti G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, cit., 6.

²³ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica – IV – Credito e Assicurazione. I Relazione*, Roma, 1946, 78.

²⁴ La Commissione per la Costituzione, a sua volta, suddivise il proprio compito fra tre Sottocommissioni, di cui la Prima – sotto la guida dell'on. Tupini – attinente ai diritti e doveri dei cittadini e la Terza – affidata alle cure dell'on. Ghidini – concernente i rapporti economici e sociali si

redigere un articolato che rappresentasse una base per le discussioni dell'Assemblea plenaria, a tralasciare i problemi strettamente connessi alla gestione della dinamica dei prezzi. Venne, quindi, licenziato un progetto di documento costituzionale che, al proprio art. 44, recitava solamente: «La Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito»²⁶.

Le delicate contingenze del dopoguerra italiano, afflitto da una pesante svalutazione della lira e da un'inflazione galoppante, riportarono, però, prepotentemente la questione della moneta al centro dei dibattiti sviluppatasi in seno al *plenum*²⁷. Nella seduta del 19 maggio 1947, venne proposto l'inserimento, all'interno dell'art. 44, del fine specifico della difesa del potere d'acquisto della moneta: inserimento suggerito in termini espliciti nell'emendamento presentato da Quintieri («La Repubblica tutela il valore della moneta nazionale ed il risparmio»)²⁸ e sottinteso negli emendamenti avanzati da Einaudi («A tal fine è garantito il rispetto della clausola oro»)²⁹ e Nobile

occuparono delle materie del credito e del risparmio, intimamente connesse a quella della moneta. Tra l'altro, poiché la Prima e la Terza Sottocommissione finirono con l'elaborare progetti distinti in tema di rapporti economico-sociali, fu necessario ricorrere a un apposito Comitato di coordinamento. Cfr., in questo senso, M. SARCINELLI, *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, cit., 96.

²⁵ F. CAFFÈ, A. STADERINI, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, in A. MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984, 241 ss.

²⁶ COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 31 gennaio 1947, 161. Nel presentare il progetto di testo costituzionale all'Assemblea, Ruini così si espresse in merito: l'«accenno alla tutela del risparmio ed alla vigilanza sul credito contiene – né più si poteva fare nella costituzione – un'indicazione al coordinamento di norme ed istituti, che manca oggi in Italia». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 6 febbraio 1947, 8. Nel panorama comparato sono, peraltro, rare, soprattutto in Europa, le Costituzioni che tutelano espressamente il risparmio: G. CERRINA FERONI, *La tutela del risparmio. Un quadro comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2009, 1140 ss.; ID. (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011.

²⁷ Nel dettaglio, a cavallo tra maggio 1946 e maggio 1947, una fiammata inflazionistica aveva fatto raddoppiare l'indice dei prezzi all'ingrosso, determinando un aumento della circolazione (104 miliardi di lire di biglietti in più) pressoché equivalente all'intero gettito in contante del cosiddetto prestito della ricostruzione, emesso sulla base del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato (d.lgs.C.P.S.) n. 262/1946. Per un quadro completo della situazione economica di quel periodo, si vedano le relazioni del Governatore della Banca d'Italia per gli anni 1946 e 1947. Cfr. anche le riflessioni di F. PEDRINI, *Consumo, risparmio, finanza. Un'analisi costituzionale*, Torino, 2019, 276 ss.

²⁸ Lo stesso proponente lasciava, però, trasparire la consapevolezza della possibile incompatibilità tra il principio della stabilità del metro monetario e altri valori costituzionali: «Mi rendo conto delle obiezioni che possono levarsi alla inclusioni nella Carta costituzionale dell'emendamento da me proposto, emendamento molto semplice e che significa, in sostanza, tutelare, oltre al risparmio, anche il valore della moneta. Ma l'importanza della questione è così grande, dato che sul valore della moneta vengono ad incidere tutti i nostri dissensi nel campo economico e tutte le nostre discussioni politiche, che mi è sembrato indispensabile richiamare l'attenzione dell'Assemblea su questo che è certamente il *punctum dolens* della vita italiana». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, Roma, 19 maggio 1947, 4029-4030.

²⁹ *Ivi*, 4035-4039. L'intervento di Einaudi, sostenuto da Lucifero, Corbino e altri, che fu senza dubbio quello tecnicamente più approfondito sul problema macroeconomico dell'inflazione, non nascondeva comunque i rischi di una siffatta clausola per lo Stato. Einaudi era, del resto, un profondo conoscitore del tema della moneta: L. EINAUDI, *Teoria della moneta immaginaria nel tempo da Carlomagno alla Rivoluzione francese* (1936), in ID., *Saggi bibliografici e storici intorno alle dottrine economiche*, Roma, 1953, 231 ss. In proposito, occorre, peraltro, ricordare che Togliatti, nel soffermarsi sulla questione della possibile regolamentazione dell'Istituto di emissione, criticò proprio Einaudi che aveva mantenuto la carica di Governatore della Banca d'Italia pur essendo diventato, nel frattempo, Ministro del Bilancio. All'intervento di Togliatti replicò fuggacemente lo stesso Einaudi, rimarcando come le relative funzioni

(«La Repubblica tutela il piccolo risparmio, e a tal fine la legge emana i provvedimenti opportuni per riparare i danni ad esso causati da eventuali inflazioni monetarie»)³⁰.

Tuttavia, la maggioranza dell'Assemblea, attraverso le motivazioni espresse dai gruppi comunista e democristiano nel corso delle dichiarazioni di voto di Laconi e Taviani – indicative dell'accordo sostanziale esistente sul punto tra le due anime dell'emiciclo³¹ –, oppose il proprio fermo rifiuto a siffatti emendamenti. In particolare, venne espressamente rimarcato come quella trattata nei suddetti emendamenti non fosse in alcun modo «materia di Costituzione»³². Le modifiche proposte, dunque, non trovarono spazio in quello che, recependo l'art. 44, divenne l'art. 47 nel testo definitivo della Carta: la disposizione costituzionale, infatti, al primo comma, si limita a disporre che «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito», specificando, al secondo comma, che la medesima «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese»³³.

In sostanza, il giudizio di valore alla fine consacrato nell'ermetica formula normativa in esame si limitava soltanto a enunciare alcuni principi generali (tutela del risparmio, disciplina e controllo del credito) cui ispirare l'azione dei pubblici poteri, senza menzionare né gli organi né gli strumenti a ciò deputati. Si escluse, così, stigmatizzandola una volta per tutte, la codificazione del canone della stabilità del segno monetario e dell'Istituto votato a difenderlo, pur proposta dalla Commissione economica del Ministero per la Costituente³⁴.

fossero cessate, avendo egli delegato tutti i poteri di Governatore al Direttore generale. Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, Roma, 20 giugno 1947, 5093.

³⁰ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, Roma, 19 maggio 1947, 4028-4029. Cfr., anche per ulteriori riferimenti, A. BERTOLINO, *L'attività economica, Funzioni e forme organizzative del lavoro*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Firenze, 1950, 407 ss., spec. 412.

³¹ In proposito, P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, 75 ss.

³² *Ivi*, 4044-4045. Emblematiche, al riguardo, appaiono, altresì, le parole conclusive di Ruini che, pronunciandosi per il rigetto degli emendamenti presentati, ebbe a rimarcare come la stabilità della moneta «non si ottiene con dichiarazioni vane e con parole messe nella Costituzione; si ottiene con sforzi effettivi, con la concordia, con un programma d'azione organico e preciso, con un Governo capace di attuarlo, con la fiducia all'interno ed all'estero». Cfr. *Ivi*, 4042.

³³ Il testo definitivo dell'art. 47, approntato in sede di coordinamento finale, non recava, dunque, alcuna novità sostanziale rispetto a quello dell'art. 44 approvato in Assemblea, di fatto modellato sull'unico emendamento approvato, ossia quello avanzato da Zerbi: «La Repubblica tutela il risparmio in tutte le sue forme e favorisce l'accesso del risparmio popolare all'investimento reale promuovendo la diffusione della proprietà dell'abitazione, della proprietà diretta coltivatrice, del diretto ed indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese» (primo comma). «La Repubblica disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito» (secondo comma). Cfr. *Ivi*, 4025.

³⁴ A. GAMBARO, *Inflazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile*, IX, Torino, 1993, 401 ss. Peraltro, nello stesso Rapporto della Commissione economica appariva profonda la consapevolezza per cui «è evidente che se prevarrà il criterio della costituzione rigida [...] la valutazione di ogni regola di cui si propone l'accoglimento sulla Carta statutaria per ordinare l'attività finanziaria deve essere fatta tenendo presente come criterio di giudizio non solo la opportunità tecnica della disposizione, ma anche i limiti che essa pone all'azione del legislatore ordinario e gli inconvenienti che di fronte al variare delle circostanze obiettive ed al modificarsi degli equilibri politici possono derivare dal racchiudere entro confini ristretti quella azione». Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica – V – Finanza. I Relazione*, Roma, 1946, 5.

Lungo tale crinale, la ricostruzione dei lavori preparatori denota come il silenzio, testé riferito, dell’art. 47 Cost. sul terreno della moneta sia il prodotto della consapevole decisione dei Costituenti di mantenere quest’ultima in uno stato di tendenziale indeterminazione, evitando di incorporare una disciplina costituzionale prescrittiva, che prestabilisse in modo imperativo le direttrici lungo cui essa avrebbe dovuto prendere vita, al fine di non fissare una soluzione univoca su una questione altamente controversa³⁵. Ciò significa che, nell’ottica del compromesso di «alto profilo» raggiunto in seno all’Assemblea costituente, il concreto invero della disciplina monetaria, non costituzionalmente imposta, sarebbe stato naturalmente destinato a seguire traiettorie alterne, frutto di decisioni politiche che avrebbero dovuto rimanere in ogni caso modificabili per potersi adattare all’evolvere dei diversi contesti storici, coerentemente con le regole di convivenza democratica³⁶.

Si tratta, in ultima istanza, di un silenzio costituzionale *funzionale*: per effetto del rifiuto di un suo ancoraggio costituzionale, la moneta sarebbe rimasta sempre esposta alla (e non protetta dalla) continua negoziazione politica³⁷.

3. I rapporti tra funzione monetaria e più generale disegno di politica economica nazionale

La concisa formula lessicale del primo comma dell’art. 47 Cost., dove volutamente «nulla vien detto circa i limiti, i criteri, gli strumenti e le finalità»³⁸

³⁵ In merito, C. MORTATI, C. (1962), *Costituzione (Dottrine Generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, spec. 185 ss.; L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana* (1981), in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 302.

³⁶ A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 49. Sul rilievo del cosiddetto «compromesso costituente», E. CHELI, *Il problema storico della Costituente* (1973), in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 15 ss.; P. RIDOLA, *L’esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1998, 241 ss. Di recente, F. SAITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, Milano, 2018, 125 ss.

³⁷ Questa carica progettuale, fatta propria dalla Costituzione, riecheggia forte nelle parole di Ghidini, secondo il quale quest’ultima aveva individuato nel Parlamento colui che, meglio di tutti, sarebbe stato in grado di adattarsi agli imprevisti in campo economico, rimarcando che qualsiasi innovazione o trasformazione «preconizzata od avviata dovrà avvenire sempre e soltanto attraverso la legge» e che una siffatta «condizione, posta come un denominatore comune a tutte le disposizioni, ci affida che il legislatore futuro saprà adattarne l’applicazione alle esigenze del tempo e che lo svolgimento del fatto economico si attuerà con quella gradualità, sia pure intensa, che è garanzia di libertà». Del resto, nell’ottica del Presidente della Terza Sottocommissione, non si sarebbe potuto «in questa Carta costituzionale fissare esattamente limiti e condizioni, ciò supponendo la conoscenza esatta del mondo di domani». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 7 maggio 1947, 3705.

³⁸ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1962, 361. Di «uno degli articoli più concisi dell’intera carta costituzionale» discorre espressamente F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna, 1980, 153. Sulle difficoltà interpretative cui la concisione della disposizione costituzionale ha dato luogo, M. D’AMICO, S. CATALANO, *Tutela del risparmio e principi costituzionali*, in *Il diritto dell’economia*, 1/2008, 35 ss. Quanto, poi, al secondo comma dell’art. 47, che non verrà approfondito in questa sede, si rinvia a M. ATRIPALDI, *Il risparmio finalizzato agli investimenti socialmente rilevanti*

dell'intervento pubblico, attirò da subito l'attenzione della scienza giuspubblicistica, che si soffermò essenzialmente su un duplice nodo interpretativo: la specificazione dell'obiettivo racchiuso entro la disposizione costituzionale, da un lato, e l'identificazione del soggetto sotteso al lemma «Repubblica», dall'altro³⁹.

In merito alla prima questione, la dottrina più attenta, constatata l'impossibilità di individuare una finalità interna alla disposizione, intravide nella stabilità del potere d'acquisto del segno monetario, e nel susseguente rigetto della minaccia inflattiva, un obiettivo esterno da perseguire mediante la connessione tra credito e risparmio contemplata nell'art. 47 Cost., compatibilmente con le altre previsioni della Costituzione⁴⁰.

Già nei primi commenti alla norma apparve, infatti, evidente che il riconoscimento e la salvaguardia dei due beni espressamente accolti dalla Carta implicassero, anzitutto, la compiuta difesa di un terzo bene, che in sede di elaborazione della stessa si era ritenuto di non menzionare in via diretta: la moneta. Vale a dire quell'elemento in cui si traduce la liquidità espressa dal binomio costituzionale risparmio-credito, che avrebbe rischiato di essere inesorabilmente falciato di fronte a prepotenti ondate svalutative e inflattive⁴¹. Dopotutto, non avrebbe avuto alcun senso proclamare la tutela del rapporto simbiotico risparmio-credito, se, contemporaneamente, non si fosse inteso presidiare, in qualche modo, anche il valore presupposto di quel metro monetario sul quale il primo di fatto si fonda.

Il perseguimento della stabilità della moneta, inoltre, avrebbe contribuito a una compiuta realizzazione del governo pubblico dell'economia in Italia⁴². Sotto questo

nell'ordinamento italiano, Napoli, 2009; ID., *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano. Dinamiche attuative dell'art. 47, Il comma, Cost*, Napoli, 2014.

³⁹ In generale su tali due questioni problematiche, cfr. i diversi commenti all'art. 47 Cost.: F. MERUSI, *Art. 47*, cit., 153 ss.; ID., *Art. 47*, in F. CAPRIGLIONE, V. MEZZACAPO (a cura di), *Codice commentato della banca*, Milano, 1990, 22 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 318 ss.; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 945 ss.; M. GIAMPIERETTI, *Art. 47*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 474 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Articolo 47*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, 299 ss. Di recente anche, F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, III, *I diritti e i doveri costituzionali*, Torino, 2022, 345 ss.

⁴⁰ F. MERUSI, *Art. 47*, cit., 156 ss.; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, Padova, 1997, 75 ss. Critiche a questa tesi sono state sollevate, tra gli altri, da G. NARDOZZI, *Teoria della moneta e interpretazioni costituzionali*, in *Amministrare*, 1/1976, 107 ss.

⁴¹ Cfr. A. BALDASSARRE, A. CERRI, *Interpretazioni dell'ordinanza di rimessione, tutela del risparmio, decreti legislativi vincolati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1965, 819. Più in generale, S. STAMMATI, *Pluralismi e oggettivismi nell'art. 47 della Costituzione*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 4/1989, 357 ss.

⁴² In questa trattazione, d'accordo con quella parte della dottrina giuspubblicistica che ne evidenzia l'ambiguità concettuale, non verrà impiegata – se non per negarne l'esistenza – la formula «Costituzione economica», intesa quale tentativo arbitrario di separare la portata normativa degli articoli espressamente dedicati ai rapporti economici dal tessuto costituzionale complessivo. Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, 374 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, 16 ss.; G. AZZARITI, *L'ordine giuridico del mercato*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità*

aspetto, divenne, di riflesso, determinante definire l'esatta portata delle relazioni dialettiche intercorrenti tra l'art. 47 Cost., che, per l'appunto, non impegna ad alcuna scelta specifica sul piano del governo della moneta, e l'art. 41 Cost., che, invece, espressamente indirizza l'economia pubblica e privata verso fini sociali, alla luce della cornice di obiettivi complessivamente emergenti dal tessuto costituzionale⁴³.

Nonostante l'opinione contraria di una parte della dottrina⁴⁴, prevalse la tesi della subordinazione della funzione monetaria alle ragioni del più generale disegno di politica economica nazionale⁴⁵. Questa tesi si giustificava in forza dello stretto legame sistematico tra il comma 3 dell'art. 41 Cost. e il processo di trasformazione e di riequilibrio sociale tracciato dalla norma guida dell'art. 3, comma 2, Cost., che conduceva a negare valenza in sé all'efficienza economica. In altri termini, la peculiarità della Carta repubblicana, radicata nell'«ineguale bilanciamento fra le ragioni del calcolo economico e quelle [...] dello sviluppo sociale», le quali debbono, in linea di principio, essere preferite alle prime, poteva senz'altro ammettere un qualche rilievo costituzionale per il valore sottinteso della stabilità monetaria. La Costituzione non poteva, per contro, elevare la salvaguardia della moneta a fine assoluto e primario del governo della liquidità, sottraendolo, come tale, a qualunque sorta di ponderazione⁴⁶.

e trasformazioni dello Stato costituzionale, Torino, 2000, 155; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Consulta Online*, 31 dicembre 2014. Più di recente, F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE Online*, 1/2020, 395 ss.

⁴³ Il richiamo è a quelle posizioni ermeneutiche che, nel rappresentare lo statuto dell'iniziativa economica, davano rilievo al divieto di porsi in contrasto con l'utilità sociale: M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 164; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 41 della Costituzione italiana*, Padova, 1954, 184. Più in generale, per alcune riflessioni sull'iniziativa economica privata e sul rapporto tra i diversi commi dell'art. 41 Cost., si vedano: V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 582 ss.; G. AMATO (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; F.S. MARINI, *Il "privato" e la Costituzione*, Milano, 2000. Di recente, sulla necessità di recuperare un simile dibattito, P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della Costituzione*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2017, 6 ss.; F. SCUTO, *La tutela costituzionale del risparmio negli anni della crisi economica. Spunti per un rilancio della dimensione oggettiva e sociale dell'art. 47 Cost.*, in *Federalismi.it*, 5/2019, 169 ss.

⁴⁴ F. MERUSI, *Art. 47*, cit., 153 ss.; P. CAVALIERI, *Iniziativa economica privata e costituzione "vivente"*. *Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 cost*, Padova, 1978; A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1979, 1217 ss. Cfr. anche A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 353 ss., che attribuisce all'art. 47 Cost. un valore eminentemente derogatorio rispetto a quello dell'art. 41 Cost.

⁴⁵ Il potere monetario veniva identificato come un «aspetto, servente e subordinato, rispetto alla politica economica»: U. ALLEGRETTI, *La Costituzione europea nel nuovo ordine internazionale*, in AA. VV., *La transizione italiana: alternative dell'integrazione sovranazionale dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Roma, 1997, 80. Sull'art. 3, comma 2, Cost., si rinvia almeno a B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, 29 ss.; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002. Più di recente anche G.P. DOLSO (a cura di), *Dignità, Uguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019.

⁴⁶ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 377-378; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 136. Sulla tecnica del bilanciamento degli interessi, si rinvia a R. BIN, *Diritti ed argomenti*, Milano, 1992. La soluzione esegetica menzionata ha, peraltro, trovato conferma nella giurisprudenza

Le pubbliche autorità, nel definire il grado di stabilizzazione del metro monetario come strumento economicamente e socialmente rilevante, dovevano, infatti, tenere conto di una molteplice quantità di fattori nell’ambito dei diversi principi che reggono la Carta costituzionale, in quanto il loro fine non poteva identificarsi esclusivamente con la salvaguardia del valore della moneta avverso possibili moti inflazionistici, ma anche con altri obiettivi di eguale, se non maggiore, rilievo costituzionale (come, ad esempio, la piena occupazione⁴⁷). Diversamente, «mediante la distinzione e lo scorporo dal complesso dei “fini sociali” del fine specifico della stabilità monetaria», si sarebbe di certo giunti a rovesciare «il rapporto fra istanze del mercato e istanze sociali, a tutto scapito di queste ultime»⁴⁸.

Per tale ragione, la gestione delle leve monetarie, lungi dal rimanere isolata, non poté che essere influenzata da una significativa attività di indirizzo politico-finanziario democraticamente determinato da parte dello Stato⁴⁹. D’altro canto, l’opportuna assenza nella Carta fondamentale di un riferimento, testuale o sistematico, a una nozione prescrittiva di *Wirtschaftsverfassung*, ossia di «Costituzione economica» – da intendersi come tentativo di affidare agli enunciati costituzionali in materia di economia «il compito di imporre e garantire un modello economico, per lo meno come progetto da attuare» – assicurava «alla politica la concreta costruzione del sottosistema economico nel contesto del più generale sistema sociale»⁵⁰.

costituzionale, secondo cui l’art. 47, comma 1, enuncia un mero principio politico al quale il Legislatore ordinario deve ispirarsi, bilanciandolo con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, nell’esercizio di un potere discrezionale che incontra il solo limite della contraddizione ovvero compromissione del principio medesimo (Corte cost., sentt. nn. 29/1975; 126/1979; 60/1980; 143/1982; 19/1994; 143/1995; 73/1996; 29/2002; 52/2010). Del «valore normativo» della disposizione non dubitava, invece, V. CRISAFULLI, *Sull’efficacia normativa delle disposizioni di principio, comprese quelle programmatiche* (1948), in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 156.

⁴⁷ D’altronde, il mantenimento di un certo tasso di inflazione avrebbe potuto, in determinati contesti, dimostrarsi cruciale per il perseguimento di una politica economica diretta a favorire la crescita produttiva e l’aumento dell’occupazione, in sintonia con le indicazioni provenienti, nello specifico, dagli artt. 4, comma 1, e 41, comma 3, Cost. In questo senso, S. MERLINI, *Banca d’Italia, tesoro, politica fiscale e sistema bancario*, in *Città e regione*, 12/1976, 45. Cfr., in proposito, anche V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro* (1951), ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 296, che desume dall’art. 4 Cost. «un programma di azione o, se si preferisce, un indirizzo politico, che viene assunto a contenuto di un principio costituzionale, acquistando perciò valore normativo: è lo Stato stesso, in primo luogo, che si autolimita, obbligandosi verso la collettività a perseguire tra i propri fini anche quello di assicurare ai cittadini il diritto al lavoro».

⁴⁸ G. PUCCINI, *L’autonomia della Banca d’Italia. Profili costituzionali*, cit., 133. Sul «contenuto sociale» della Costituzione, che consiste nel «regolare quell’insieme di rapporti (sociali) secondo un indirizzo interventista, anziché secondo un indirizzo puramente astensionistico», V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale* (1950), in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, cit., 253-254. Vedi, in proposito, anche C. SCHMITT, *Nehmen/Teilen/Weiden* (1953), trad. it. *Appropriazione/divisione/produzione*, in ID. (a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA), *Le categorie del “politico”*, Bologna, 1972, spec. 302 ss.

⁴⁹ S. MERLINI, *Economia (intervento della Pubblica Amministrazione nell’)*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, III, Torino, 1982, 244-245; G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976, 135 ss.; C. FRESA, *Ordine pubblico economico e governo della moneta*, Roma, 1989, *passim*; A. MANZELLA, *Il «vincolo europeo» sul governo dell’economia*, in AA. VV., *Studi in memoria di Franco Piga*, II, Milano, 1992, 1491. Sulla nozione di indirizzo politico-finanziario: G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.

⁵⁰ G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Postilla di aggiornamento, X, Roma, 2002, 6. In senso analogo G. BUCCI, *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano*

Una volta inserito l’art. 47 in questa logica, rimaneva ancora da stabilire, con riferimento alla seconda questione a lungo dibattuta, l’esatto significato della locuzione «Repubblica»: occorre, cioè, appurare chi stesse effettivamente dietro tale espressione e, di riflesso, accertare a quale organo, o a quali organi, dello Stato fosse demandato il complessivo governo degli aggregati monetari⁵¹.

Alcuni commentatori tentarono di radicare nella generica formula normativa in esame e nella mancata previsione della riserva di legge una fattispecie di costituzionalizzazione dell’Istituto di emissione nazionale e della sua autonomia, pur in mancanza di un’esplicita menzione in tal senso⁵². Tuttavia, la soluzione ermeneutica risultata prevalente, soprattutto fra i primi interpreti, riferiva la disposizione all’intero assetto del credito. Questo orientamento si basava su «criteri interpretativi extratestuali», leggendo l’art. 47 Cost. alla luce della legislazione bancaria del 1936-1938⁵³. In particolare, stando a tale linea argomentativa, il precetto costituzionale in

ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d’Italia, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1/1998, 113. Quanto al dibattito tedesco in riferimento al concetto, tutt’altro che pacifico di *Wirtschaftsverfassung*, si rinvia a R. MICCÙ, «Economia e Costituzione»: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del Pluralismo*, 1/1996, 243 ss.; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’Euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Torino, 2002, 46 ss. Più di recente anche F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, 2015, spec. 75 ss.

⁵¹ Peraltro, il termine «Repubblica» viene di regola impiegato, all’interno del testo originario della Costituzione, nel senso di Stato-Governo, piuttosto che in quello di Stato-società: si pensi, per esempio, alla formulazione di previsioni come gli artt. 29, comma 1; 32, comma 1; 33, comma 2; 35; 45, comma 1, e 46 Cost. Cfr., al riguardo, C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi economico giuridici*, Padova, 1953, 68 ss.

⁵² Nel dettaglio, F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/1972, 1448; ID., *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1981, 1090, evidenziando come il lemma «Repubblica» fosse «palesamente comprensivo di ogni soluzione riferita a soggetti pubblici», riconosceva alla Banca d’Italia – *rectius*, al suo Governatore – la natura di organo costituzionale. Sulla medesima lunghezza d’onda: R. PINI, *Il denaro pubblico*, Padova, Cedam, 1984, 159 ss.; G. BERTI, *Moneta e regime politico*, in *Amministrare*, 1, 1986, 68. *Contra* S. ORTINO, *Banca d’Italia e Costituzione*, cit., 119, secondo cui «per la nostra costituzione tale tipo di istituzione non è indispensabile né per la preparazione, elaborazione ed attuazione della politica monetaria e finanziaria del paese in collaborazione, nella sua veste di organo tecnico, con gli organi competenti in via generale (governo, parlamento), ma neppure è indispensabile per far rispettare alcuni principi e regole in materia monetaria, come ad es. la stabilità monetaria nei confronti degli organi costituzionali competenti alla elaborazione della politica economica (governo, parlamento), nell’ipotesi che tali principi e regole la costituzione stabilisce»; V. ANGIOLINI, *Posizione dinamica della banca centrale (problemi giuridici)*, in *Amministrare*, 1/1986, 93, il quale negava espressamente che la Banca centrale potesse «ergersi ad organo costituzionale». Del resto, la letteratura pubblicistica ritiene in maniera sostanzialmente unanime che la nozione in parola si riferisca solamente a organi che siano elementi necessari e indefettibili dello Stato, la cui struttura di base sia interamente regolata dalla Costituzione. Mentre la disciplina relativa alla Banca centrale e al suo vertice non solo non è dettata dalla Carta fondamentale, ma quest’ultima non li menziona nemmeno. Cfr., a questo proposito, E. CHELI, *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale. Appunti per una definizione*, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, I, 1965, 61 ss.; T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (e forse inutile)*, in AA. VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, III, Modena, 1996, 1035 ss.

⁵³ Regio decreto-legge (r.d.l.) n. 375/1936, convertito nella legge (l.) n. 141/1938, e successive modificazioni. Questa normativa sarebbe stata successivamente sostituita, dopo l’avvento dell’Unione Economica e Monetaria dell’Unione europea, dalla nuova disciplina bancaria contenuta nel decreto legislativo (d.lgs.) n. 385/1993 (c.d. Testo unico bancario). Per alcuni riferimenti, S. CASSESE, *L’autonomia delle banche centrali*, in ID., *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche e imprese pubbliche dagli anni ‘30 agli anni ‘80*, Roma, 1987, 83 ss.; F. BELLÌ, V. SANTORO, *La*

esame si sarebbe limitato a «esprimere in termini riassuntivi il contenuto di tale legge», che avrebbe così ricevuto il crisma della legittimità costituzionale⁵⁴.

Di conseguenza gli organi preposti alla tutela del risparmio, all’indirizzo e al coordinamento del credito nonché, in ultima istanza, alla regolazione dei flussi monetari non potevano che essere proprio «quelli previsti dalla legge bancaria» stessa⁵⁵. In effetti, poiché questa articolata trama giuridica individuava un preciso ordinamento del credito, basato su un sistema complessivo di pubblici poteri – tra cui la Banca centrale –, il sintagma «Repubblica» con cui si apre la disposizione costituzionale non poteva che coincidere con tale apparato istituzionale⁵⁶. Spingeva in una simile direzione anche la medesima formulazione dell’art. 47, comma 1, Cost., che riprendeva quasi alla lettera l’art. 1 della legge bancaria, il quale definiva funzioni di interesse pubblico le attività di «raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l’esercizio del credito». Da questa ricostruzione esegetica discendeva, per giunta, un corollario decisivo: l’idea dell’assoggettamento della decisione in ordine alla circolazione monetaria all’indirizzo statale, realizzato attraverso la previsione di significative prerogative di vigilanza e direzione riconosciute a organismi di stampo politico⁵⁷.

In definitiva, la scienza giuspubblicistica dominante, facendo perno sullo stretto vincolo esistente tra i valori della democrazia politica (art. 1 Cost.), della democrazia economica e di quella sociale (art. 3, comma 2, Cost.)⁵⁸, assunti dal disegno costituzionale a fondamento dell’interventismo pubblico nella forma della programmazione dell’economia (art. 41, comma 3, Cost.), appariva ferma nel ribadire che l’istanza assiologica proveniente dall’art. 47 Cost. non avesse lo scopo di «sottrarre la logica del “governo” della moneta e del credito alla logica complessiva del “governo” dell’economia», bensì proprio quello di «ribadire la rigida subordinazione della prima rispetto alla seconda»⁵⁹. In sintesi, la politica monetaria era concepita come ancillare alla politica economica⁶⁰.

legislazione economico-finanziaria del fascismo, in A. MAZZACANE (a cura di), *Diritto, economia e istituzioni dell’Italia fascista*, Baden-Baden, 2002, 156 ss.

⁵⁴ Così M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1977, 205. Sull’opportunità di mantenere assetti istituzionali sorti durante il regime fascista, cfr. L. GIANNINI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “Costituzione economica”*, in *Diritto Pubblico*, 3/2000, 917 ss.

⁵⁵ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, cit., 205. In senso analogo, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, cit., 357; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007, 230, che situa l’art. 47 Cost. come «mero accidente a latere dello sviluppo dell’ordinamento creditizio».

⁵⁶ Cfr. M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1969, 1 ss.

⁵⁷ M.S. GIANNINI, *Problemi della banca come impresa*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1/1981, 391.

⁵⁸ Cfr., rispettivamente, C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, 1975, 1 ss. e R. BIN, *Art. 1*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 1 ss.; U. ROMAGNOLI, *Art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, 1975, 178 ss. e B. CARAVITA, *Art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 13 ss. Sulla stretta compenetrazione fra i tre profili in questione, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana (Note preliminari)* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, 89 ss.

⁵⁹ G. PUCCINI, *L’autonomia della Banca d’Italia. Profili costituzionali*, cit., 136.

⁶⁰ In merito al ruolo ancillare della politica monetaria rispetto a quella economica: L. VOLPE, *Risparmio, credito, investimenti nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, 1968, 85; G. CARLI, *Pensieri di un ex Governatore*, Pordenone, 1988, 45. In generale, sull’inseparabilità del discorso sulla moneta da

Del resto, un'autonomia di rango propriamente costituzionale della materia monetaria, sottratta come tale alla mutevole competizione politica, male si sarebbe conciliata con un'effettiva salvaguardia di un tassello cardine del nostro ordinamento repubblicano, il principio democratico, che, nell'ambito della forma di Stato e di governo accolta dalla Carta repubblicana, attribuisce centralità agli organi costituzionali di indirizzo politico – Parlamento e Governo – per antonomasia inseriti, direttamente o indirettamente, nel circuito rappresentativo, quale autentico veicolo dialettico della sovranità appartenente al popolo⁶¹.

4. L'assetto di vertice del governo della moneta

Nei precedenti paragrafi si è mostrato come la Carta repubblicana non disciplinasse un preciso modello costituzionale del potere monetario, non solidificando, dunque, ciò che era intrinsecamente fluido. In tale modo si lasciava ampia discrezionalità al Legislatore ordinario nel disegnare la possibile organizzazione di vertice della gestione dei flussi monetari: nell'attribuire ovvero negare competenze alla Banca centrale, nel determinarne la fisionomia e la struttura istituzionale, nel fissare i meccanismi di avvicendamento al suo vertice nonché, soprattutto, nel regolare la trama delle sue relazioni con l'autorità politica⁶².

In questa prospettiva, prima delle modifiche introdotte a seguito dell'adozione del Trattato di Maastricht, l'assetto di governo della moneta, cioè di distribuzione delle leve di comando della medesima, risaliva in buona sostanza alla scelta del Legislatore del 1947. Quest'ultimo – innovando parzialmente l'architettura sottesa alla Legge bancaria del '36-'38 – formalizzò un'organizzazione ispirata a un paradigma dualistico, fondato su uno stretto coordinamento dialettico tra politica (Ministro del Tesoro, Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, CICR; Comitato interministeriale per la programmazione economica, CIPE) e tecnica (Banca d'Italia e suo Governatore)⁶³.

quello sulla politica, M. BERTOLISSI, *Prefazione*, in F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea (BCE)*, Pisa, 2014, 18.

⁶¹ G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1962, 74 ss. Sull'esigenza di un governo democratico dell'economia, si soffermano anche F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in ID., (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, Padova, 1977, 519; nonché ID., *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 45 ss.; C. MARZUOLI, *Mercato e valore dell'intervento pubblico*, in *Le Regioni*, 6/1993, 1598; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 252 ss. Più in generale, per una recente analisi della valenza del principio democratico nel nostro ordinamento, si rinvia a P. FARAGUNA, *Il principio democratico-repubblicano*, in corso di pubblicazione in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, Torino.

⁶² Cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 1988, 1 ss. Sull'argomento, si veda anche, criticamente, F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1100 ss., che fa dipendere una simile scelta della Carta costituzionale da «una non ancora perfetta percezione dei meccanismi dell'equilibrio economico».

⁶³ La disciplina del '36-'38 aveva distinto il profilo imprenditoriale, riguardante l'attività di raccolta e di utilizzo del risparmio – la cui direzione era stata affidata a un Comitato di Ministri presieduto dal Capo del Governo e all'Ispettorato per il Credito e il Risparmio, apposito organo incardinato presso il Ministero del Tesoro – dal profilo strettamente monetario, attinente alla circolazione della moneta, soggetto alla

In particolare, il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato (d.l.C.p.S.) n. 691/1947, considerato lo «stretto legame esistente tra moneta e credito»⁶⁴, concentrò di fatto in un unico soggetto, la Banca d'Italia, tanto le funzioni in materia propriamente monetaria – controllo/offerta del volume di moneta – quanto quelle di vigilanza e di indirizzo delle imprese bancarie⁶⁵. Peraltro, proprio l'assenza di una chiara delimitazione normativa tra questi due compiti portava l'Autorità di emissione, il più delle volte, a impiegare istituti che, a rigore, avrebbero dovuto disciplinare la buona gestione dell'impresa bancaria per conseguire finalità diverse: principalmente obiettivi di gestione della massa monetaria e di manovra della liquidità⁶⁶.

A ciò deve aggiungersi che, in virtù del suo stratificato impianto normativo, sia legislativo che statutario, la Banca centrale italiana godeva di un notevole grado di autonomia – soprattutto se paragonato a quello di altre Banche centrali: la *Bank of*

direzione della Banca d'Italia. Peraltro, il Legislatore, consapevole che una netta separazione fra governo della moneta e disciplina amministrativa dell'ordinamento bancario, possibile sul piano logico, sarebbe stata difficilmente realizzabile su quello operativo, aveva inteso risolvere questa possibile interferenza attraverso un'unione di organi: il Governatore dell'Istituto di emissione era, a un tempo, vertice della Banca centrale e Capo dell'Ispettorato. Nei fatti, tuttavia, la difficoltà di attivare un organo tecnicamente complesso come l'Ispettorato aveva condotto ad attribuire, sin dall'inizio, i compiti dell'Ispettorato all'apparato amministrativo dell'Istituto di emissione. Ad ogni modo, questo complesso sistema organizzativo aveva appena iniziato a funzionare quando, nell'immediato dopoguerra, sopravvenuta la fine dello Stato fascista, venne parzialmente ritoccato. Infatti, con il r.d.l. n. 116/1944 e il decreto legislativo luogotenenziale (d.l.l.) n. 226/1944, dissolti i già tenui legami con l'ordinamento corporativo, furono concentrati nel Ministro del Tesoro sia i poteri del Comitato di ministri, sia le funzioni dell'Ispettorato, mentre furono delegate, seppure non completamente, alla Banca d'Italia le funzioni di vigilanza. Si trattava, però, di una soluzione contingente e l'assetto definitivo si ebbe solo con il d.l.C.p.S. n. 691/1947 che, oltre a sostituire il Comitato di Ministri con il CICR, attribuì alla Banca d'Italia le funzioni del cessato Ispettorato. Per un approfondimento, si rinvia al classico M.S. GIANNINI, *Aspetti giuridici della liquidità bancaria*, in *Atti del primo Convegno internazionale del credito*, Roma, IV, 1954, 142 ss.

⁶⁴ F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, I, Milano, 1997, 244. Sulla possibilità di tenere separati i due profili, S. ORTINO, *Diritto bancario italiano tra pluralismo istituzionale e direttive comunitarie*, in *Banca, impresa, società*, 1/1991, 11 ss.

⁶⁵ La Banca d'Italia, fondata con la legge (l.) n. 449/1893 come società per azioni, venne successivamente trasformata in Istituto di diritto pubblico con il r.d.l. n. 375/1936. Già precedentemente, per la verità, con sentenza delle Sezioni Unite del 26 marzo 1925, la Corte di Cassazione aveva reputato indiscutibile che la Banca d'Italia, «per la sua preminente funzione di pubblico interesse onde venne creata con l'apposita l. del 10 agosto 1893 come per le delicatissime e altissime mansioni [...] affidate», fosse «un Ente o Istituto pubblico». Per tale ricostruzione G. GUARINO, *Il profilo giuridico*, in G. GUARINO, G. TONIOLO (a cura di), *La banca d'Italia e il sistema bancario. 1919-1936*, Roma-Bari, 1993, 103 ss. Inoltre, la normativa, stratificatasi nel tempo, relativa alla sua organizzazione, era completata dal regio decreto (r.d.) n. 204/1910, recante il Testo unico sugli istituti di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca; dal r.d. n. 1067/1936 e successive modificazioni, relativi all'approvazione dello Statuto della Banca d'Italia; dal d.lgs. n. 544/1948 e dalla l. n. 1333/1964, relativi alle anticipazioni al Tesoro da parte della Banca d'Italia.

⁶⁶ La prerogativa principale dell'Istituto di emissione, sin dall'approvazione del r.d.l. n. 812/1926, era quella di determinare – in maniera discrezionale e sotto la vigilanza del Ministro del Tesoro, sancita dall'art. 114 del r.d. n. 204/1910 – la quantità di carta moneta da mettere in circolazione in funzione delle esigenze monetarie dell'economia. Cfr. M.S. GIANNINI, *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 2/1949, 357 ss.; G. DELL'AMORE, *Il processo di costituzione della Banca centrale in Italia*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961, studi nel I centenario dell'Unità d'Italia*, Milano, 1961, 360 ss. Peraltro, occorre rimarcare come, nella complessiva normativa di riferimento, non fosse rinvenibile alcuna previsione che affidasse alla Banca d'Italia l'obiettivo di proteggere il valore interno ed esterno della lira. Di questa mancanza giunse a dolersi esplicitamente il Governatore Baffi: P. BAFFI, *Considerazioni finali sul 1975*, Roma, 1976, 441.

England e la *Banque de France*⁶⁷, fra tutte – nei confronti degli organi di Governo⁶⁸. Il tratto espressivo, emblematico di una simile autonomia riconosciuta dall’ordinamento, era dato senz’altro dall’indipendenza e stabilità del suo Governatore⁶⁹. Quest’ultimo, al pari del Direttore generale e dei due Vice-Direttori generali, veniva, infatti, nominato con delibera del Consiglio Superiore della Banca d’Italia, approvata con «decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto col Ministro del Tesoro, sentito il Consiglio dei Ministri»⁷⁰.

Malgrado la solennità della formula, che coinvolgeva pure il Capo dello Stato, le particolari guarentigie da cui era circondata la deliberazione del Consiglio Superiore – necessaria presenza di almeno due terzi dei membri e voto favorevole di almeno due terzi dei presenti – escludevano che si trattasse di un’iniziativa per un provvedimento di competenza del Consiglio dei Ministri. A quest’ultimo era, piuttosto, attribuito un mero atto di approvazione, espressione di un potere di veto, consistente in un «controllo impeditivo» rispetto alle scelte effettuate dal Consiglio Superiore stesso⁷¹. Il che, nei fatti, comportava certo un preliminare gradimento dell’Esecutivo, ma non una sua prerogativa di decisione in positivo⁷².

⁶⁷ Gli Istituti di emissione summenzionati apparivano, infatti, connotati da un legame più stretto con la relativa struttura governativa: cfr. rispettivamente H. SIMONETTI, *La Banca d’Inghilterra tra sovranità nazionale e moneta unica europea*, in O. ROSELLI (a cura di), *Europa e Banche centrali*, Napoli, 2004, 291 ss.; L. MONTANARI, *L’indipendenza delle banche centrali nella prospettiva europea: il caso francese*, in *Economia pubblica*, 4/1995, 71 ss.

⁶⁸ Per una definizione del concetto di «autonomia», che verrà impiegato, in questa trattazione, come sinonimo di «indipendenza», si rinvia a M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1951, 873.

⁶⁹ P. DE VECCHIS, *Banca d’Italia*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, 162; M.T. SALVEMINI, *L’autonomia della politica monetaria nel rapporto tra Banca d’Italia e Tesoro*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), cit., 275 ss. Del resto, la statuizione dell’art. 47 Cost. non imponeva una simile indipendenza, ma nemmeno la impediva: A. PREDIERI, *L’erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997, spec. 55 ss.

⁷⁰ L’unica previsione di carattere legislativo riguardante il procedimento di nomina era contenuta nell’art. 134 del r.d. n. 204/1910, il quale prescriveva che quest’ultima dovesse «essere approvata dal Governo»; per tutto il resto valevano le disposizioni statutarie con le relative conseguenze in termini di autonomia dell’Istituto. Cfr., in particolare, l’art. 19 dell’allora Statuto della Banca d’Italia. Per un’analisi del dibattito che accompagnò l’adozione dello Statuto dell’Autorità monetaria, G. PUCCINI, *Apparati di controllo del credito e periodo costituente: il problema della “forma giuridica”*, in A. ORSI BATTAGLINI (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, 1980, 227 ss.

⁷¹ V. MEZZACAPO, *L’indipendenza della Banca d’Italia*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, 53. *Contra* V. BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, Milano, 1957, 182, secondo il quale il Governo disponeva, «sia pure in modo indiretto», di un «sostanziale potere di nomina e di revoca». In generale, sulla disciplina del procedimento di nomina del Governatore quale perno normativo dell’autonomia dell’Istituto di emissione rispetto alla compagine governativa, P. BARCELLONA, *Stato e mercato: fra monopolio e democrazia*, Bari, 1976, 148; F. BELLÌ, *Legge bancaria, Banca d’Italia e controllo del credito*, in AA. VV., *Il governo democratico dell’economia*, Bari, 1976, 357; R. PABONI, *A proposito della polemica fra il tesoro e la Banca d’Italia*, in *Politica ed economia*, 2-3/1976, 24, a detta del quale, in virtù di tale disciplina, la Banca d’Italia rappresentava, a ben vedere, «il corpo più separato di quanti ne esist[essero] nel nostro ordinamento».

⁷² Così F. CAPRIGLIONE, *L’ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994, 212; E. PAPARELLA, *La controversa nomina del nuovo governatore e il (presunto) ruolo “ausiliario” della Banca d’Italia*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 2.

Per di più, al di là delle modalità della sua investitura, la posizione di indipendenza del Governatore nei confronti dell'Esecutivo appariva assai rafforzata dal singolare grado di stabilità assicurato alla sua carica. Non solo il Governatore era nominato a tempo indeterminato, senza che la legge prevedesse una durata massima dell'incarico ovvero la cessazione dal medesimo per raggiunti limiti di età, ma il procedimento di revoca era identico a quello di nomina, di modo che, a stretto rigore, il massimo esponente dell'Autorità di emissione avrebbe potuto essere rimosso esclusivamente su iniziativa del Consiglio Superiore della Banca, non del Governo⁷³.

Conseguentemente il Governatore della Banca centrale, sottratto, nell'esercizio delle sue funzioni, anche a qualsiasi condizionamento derivante dalla scadenza del mandato e dalla possibilità di rinnovo dell'incarico, finiva in linea di massima per decidere in piena autonomia quando porre fine alla propria permanenza al vertice dell'Istituto, rassegnando le proprie dimissioni⁷⁴.

Nell'assetto monetario italiano anteriore alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht spiccava, dunque, la peculiare posizione, fortemente istituzionalizzata, dell'organo monocratico della Banca d'Italia, dalla quale discendevano, al di là di qualsiasi preteso iato concettuale tra lo stesso e l'Ente, significativi spazi di autonomia per l'Istituzione di Via Nazionale⁷⁵. Ciononostante, la Banca centrale italiana si

⁷³ In merito alla stabilità della carica ricoperta dai cosiddetti «tecnici», come il Governatore della Banca d'Italia, e alla loro conseguente forza nei confronti dei «politici», G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 23. Su questo rapporto si soffermano anche P. VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario*, Milano, 1977, spec. 139 ss.; F. D'ONOFRIO, *Banca d'Italia e costituzione economica: la prospettiva della crisi dello Stato nazionale*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1/1979, 257 ss. In un simile contesto, occorre, altresì, tenere a mente che il Consiglio Superiore era, a sua volta, nominato dalle assemblee generali dei partecipanti presso le varie sedi della Banca d'Italia (art. 14 dell'allora Statuto dell'Istituto di emissione), attraverso meccanismi di voto che ne garantivano la sostanziale segretezza e contemporaneamente limitavano numericamente il peso elettorale di ciascun partecipante (art. 16 dell'allora Statuto dell'Istituto di emissione). La compagine elettorale, pur se composta, nella maggioranza, da soggetti di natura pubblica o a prevalente partecipazione pubblica, appariva, perciò, scarsamente manovrabile da parte del Governo e, di conseguenza, il Consiglio poteva considerarsi effettiva espressione dei partecipanti.

⁷⁴ Ben dopo l'avvento del Trattato di Maastricht, in un quadro normativo, dunque, completamente mutato, la l. n. 262/2005 sulla tutela del risparmio avrebbe stabilito sia la modifica delle modalità di investitura del Governatore (disposta, ora, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia), sia la puntualizzazione della durata della sua carica (sei anni, rinnovabili una sola volta). Cfr. l'art. 18 dell'attuale Statuto della Banca d'Italia; nonché M. PELLEGRINI, *La Banca d'Italia e il problema della sua autonomia (dalla traslazione della sovranità monetaria alla perdita della supervisione bancaria?)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2018, 475 ss. Più in generale, sul complessivo impatto della l. n. 262/2005, si rinvia a P. BILANCIA, G.C. RIVOLTA (a cura di), *Tutela del risparmio, Authorities, governo societario*, Milano, 2008; F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Banca, impresa, società*, 1/2006, 3 ss. Inoltre, per alcune indicazioni di diritto comparato rispetto alle procedure di nomina previste per il vertice dell'Istituto di emissione, AA. VV., *Otto banche centrali europee. Organizzazione e attività*, Milano, 1963.

⁷⁵ Del resto, ai sensi dell'art. 25, comma 9, dell'allora Statuto dell'Istituto di emissione, al Governatore spettavano tutte le competenze non espressamente riservate al Consiglio Superiore o al Comitato del Consiglio Superiore (composto da quattro membri del Consiglio Superiore e presieduto dallo stesso Governatore). In senso analogo, V. MEZZACAPO, *L'indipendenza della Banca d'Italia*, cit., 51. *Contra* F. TRIMARCHI, *Il Governatore della Banca d'Italia*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1/1970, 10; F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista*

caratterizzava, pur sempre, per il suo stabile inserimento all'interno di una fitta rete di raccordi istituzionali con la struttura governativa, anche in ragione della già ricordata commistione tra poteri di vigilanza creditizia e quelli più direttamente attinenti al governo pubblico della moneta⁷⁶.

In effetti, il d.l.C.p.S. n. 691/1947 attribuì espressamente al CICR, presieduto dal Ministro del Tesoro (oggi dell'Economia e delle finanze) e al quale partecipava di diritto anche il Governatore della Banca d'Italia⁷⁷, «l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria». Il Decreto del Presidente della Repubblica (d.P.R.) n. 626/1968, a sua volta, nel tentativo di instaurare una forma di programmazione economica, obbligò il CICR ad attenersi alle direttive generali del CIPE⁷⁸ sulla «ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni», in conformità alle linee fissate dal programma economico nazionale, identificate nel tasso di sviluppo e nella redistribuzione del reddito⁷⁹. Spettava, pertanto, essenzialmente al CIPE definire l'indirizzo politico fondamentale in materia economica mediante l'emanazione di direttive al CICR, che, alla luce di tale disegno, appariva assimilabile più a un organo amministrativo anziché a uno politico⁸⁰.

Per quanto concerne, più in generale, i rapporti, di diritto e di fatto, tra la Banca d'Italia e il Ministero del Tesoro, aventi incidenza sulla concreta gestione degli aggregati monetari, occorre evidenziare come l'assenza di una rigida codificazione nel

trimestrale di diritto pubblico, cit., 1446, i quali sostengono una caratterizzazione autonoma delle attribuzioni del Governatore nei confronti dell'Istituto di emissione.

⁷⁶ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 5, 1949, 104 ss., spec. 115. Si sofferma sul punto anche G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, 1968, spec. 267 ss.

⁷⁷ Il Governatore, peraltro, partecipando, egli stesso, alle riunioni del CICR in cui le direttive venivano stabilite, poteva «con il peso della sua esperienza e del suo ufficio, influire in modo determinante sulla loro elaborazione». Così V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, cit., 179. Cfr. anche P. VITALE, *Il modello organizzativo dell'ordinamento del credito*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/1972, 1405 ss.

⁷⁸ G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i comitati interministeriali*, Napoli, 2018, spec. 25 ss.

⁷⁹ Art. 1 del d.l.C.p.S. n. 691/1947; art. 1 del d.P.R. n. 626/1968. Cfr., al riguardo, anche l'art. 11 della l. n. 77/1983. Del resto, in G.M. REY, P. PELUFFO (a cura di), *Dialogo tra un professore e la Banca d'Italia. Modigliani, Carli e Baffi*, Firenze, 1995, 18 ss., si legge chiaramente come, alla domanda di Franco Modigliani, futuro premio Nobel per l'economia, a Guido Carli, allora Governatore della Banca d'Italia, su quale fosse il vero obiettivo della Banca d'Italia, la risposta fu che l'obiettivo dell'Istituto non è la difesa dei prezzi, il valore del cambio, oppure la tutela delle riserve valutarie, bensì lo «sviluppo del reddito» del Paese.

⁸⁰ La conclusione non era, per la verità, pacifica. In particolare, la dottrina discuteva se il suddetto collegamento della Banca d'Italia con il CICR, al quale si era successivamente aggiunto il CIPE, dovesse intendersi limitato alla disciplina dell'attività bancaria propriamente detta oppure dovesse ritenersi riferito, per naturale espansione, all'Istituto di emissione in ogni sua possibile funzione, compresa quella di regolatore della liquidità monetaria. Per la prima tesi, V. MEZZACAPO, *Evoluzione normativa della disciplina della Banca centrale in Italia*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 4-5/1975, 517; F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, *passim*. Per la seconda, F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1099. Più in generale, in termini problematici, in relazione al suddetto interrogativo, S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, cit., 414; R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, 60-61. Peraltro, alcuni autori sostenevano addirittura che le direttive del CICR non fossero realmente vincolanti, in quanto non inquadrate in un rapporto di gerarchia e di subordinazione: G. RUTA, *Lineamenti di legislazione bancaria*, Roma, 1965, 213; A. LOIZZO, *Banca d'Italia e Parlamento. Aspetti problematici*, in *Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione*, 3/1971, 80-81.

dettato costituzionale consentisse loro di svilupparsi dinamicamente e dialogicamente, seguendo i progressivi assestamenti tra le forze interagenti legittimate ad agire dalla legislazione ordinaria⁸¹. Di conseguenza, alla Banca centrale veniva riconosciuto un margine di manovra in modi e misure differenti a seconda del variare delle congiunture e dei contesti, senza, però, mai giungere a negare l'esistenza di opportuni *checks and balances*, sotto forma di interdipendenze funzionali, rispetto al contropotere politico che sovrintendeva alla spesa pubblica⁸².

La manovra della liquidità fondata sui titoli pubblici implicava, infatti, un inscindibile intreccio di compiti e un continuo confronto dialettico fra il Ministro del Tesoro e la Banca d'Italia. Il primo valutava la quantità di debito pubblico necessario, la seconda il grado di assorbimento del debito stesso da parte del sistema⁸³. All'approfondimento di simili dinamiche è dedicato il paragrafo che segue.

5. L'intreccio tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro

Nella parte che precede si è trattato, in generale, dell'autonomia della Banca d'Italia e, insieme, del costante intreccio con il Ministero del Tesoro. Nel presente paragrafo si dividono queste dinamiche secondo un preciso processo evolutivo, marcato da un andamento graduale.

In particolare, la dottrina ha sistematizzato la configurazione della moneta nelle dinamiche istituzionali tra apparato di Governo e Istituto di emissione come modello «orientato al Tesoro» ovvero come modello «orientato alla Banca centrale». Il primo termine designa il «potere degli organi statali di direzione politica di decidere l'emissione di moneta avente corso legale»⁸⁴; il secondo, invece, indica quel regime in cui la Banca centrale non è soggetta all'ordine politico di emissione monetaria e «la decisione creativa rientra tra le competenze della banca centrale e non degli organi di

⁸¹ A. PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, 1992, 23 ss.

⁸² S. MERLINI, *Problemi attuali: Ruolo della banca centrale nella relazione del governatore*, in *Economia pubblica*, 7/1977, 289 ss. Del resto, come precisa A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1996, 102-103, «Indipendenza vuol dire avere poteri che danno un nocciolo di autonomia anche se vi sono interdipendenze funzionali, checks and balances».

⁸³ Proprio per tale ragione, la gestione delle leve monetarie finiva, in sostanza, per essere determinata dal Ministro del Tesoro e dall'Istituto di emissione senza il concorso del CICR. Nella misura in cui risultavano necessari provvedimenti formali del CICR, quest'ultimo non faceva altro che recepire l'accordo già intervenuto tra i due attori di vertice dell'ordinamento monetario. Così, U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 205 ss. In generale, sul rapporto tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro, S. CASSESE, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Politica del diritto*, 1/1973, 39 ss.; M.T. SALVEMINI, *La moneta nella politica di finanziamento del disavanzo*, Milano, 1974; P.F. LOTITO, *Banca d'Italia e potere monetario. Profili Istituzionali*, cit., 87 ss.

⁸⁴ Tale definizione stipulativa di assetto monetario «orientato al Tesoro», sostanzialmente sovrapponibile alla analoga nozione di «*fiat standard*», è contenuta in O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., 262. Naturalmente, in linea di massima, l'atto di emissione è concretamente adottato da una banca centrale. Tuttavia, il principio risulta comunque confermato se questa «non può trasgredire l'ordine politico di emissione». In questi termini anche D. MASCIANDARO, *Il grado di autonomia della banca centrale e la politica monetaria nei maggiori paesi industrializzati*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), cit., 347 ss.

direzione politica»⁸⁵. Entrambi questi assetti sono stati presenti nell’evoluzione dei rapporti tra Ministero del Tesoro e Banca d’Italia successivamente all’entrata in vigore della Costituzione.

In questa cornice, la scienza giuspubblicistica ha isolato due periodi principali, scanditi dalla riforma della posizione dell’Istituto di emissione nei confronti del Ministero del Tesoro, in relazione alle modalità di finanziamento di quest’ultimo⁸⁶.

La prima fase prende l’avvio con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana e arriva fino al 1981: è espressione di un assetto sostanzialmente «orientato al Tesoro», dunque caratterizzato dai principi e metodi del *fiat standard*. Di talché la Banca d’Italia, sebbene in molte occasioni non mancassero forme di resistenza, risultava significativamente condizionata dalle istanze dell’Esecutivo in merito alla necessità di garantire una sufficiente copertura al disavanzo del bilancio pubblico.

Più nel dettaglio, il Ministero del Tesoro – non in forza di un obbligo legislativamente previsto, bensì di una prassi inizialmente non formalizzata⁸⁷, solo in seguito accolta da una convenzione stilata con l’Istituto di emissione⁸⁸ e, infine, recepita nella delibera del CICR del 21 marzo 1975 (cosiddetto “matrimonio” tra Ministero del Tesoro e Banca d’Italia)⁸⁹ – poteva contare sull’impegno della Banca centrale a rendersi sottoscrittore residuale, in sede d’asta periodica, dei titoli di Stato non collocati presso il pubblico.

⁸⁵ Una simile definizione di modello «orientato alla Banca centrale», ossia un assetto monetario connotato dalla *central bank independence*, si rinviene ancora in O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., 262.

⁸⁶ Per una descrizione di questo processo evolutivo, F. ZATTI, *Il ruolo della Banca d’Italia tra Sebc, Bce ed istituzioni politiche nazionali*, in O. ROSELLI (a cura di), *Europa e Banche centrali*, cit., 196-197. Più nel dettaglio, sullo stretto legame esistente tra il finanziamento del debito pubblico e il ruolo dell’Istituto di emissione, P. CIOCCA (a cura di), *La moneta e l’economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna, 1984, 53 ss.

⁸⁷ R. COSTI, *L’ordinamento bancario*, cit., 87.

⁸⁸ La circostanza che i rapporti tra Banca centrale e Ministero del Tesoro rivestissero, in larga misura, natura convenzionale, espressione di un reciproco consenso, assunto in forme negoziali, cui si perveniva, in taluni casi, addirittura dopo mesi di attenta ponderazione, offriva alla prima possibilità operative ben maggiori di quelle di cui avrebbe goduto se i medesimi rapporti fossero stati regolati a mezzo di poteri amministrativi formali da parte della compagine governativa.

⁸⁹ CICR, *Delibera del 21 marzo 1975*, in *Bollettino vigilanza*, nn. 50-51, 30. In merito alla questione dell’obbligatorietà o meno per la Banca d’Italia di sottoscrivere i titoli pubblici e, in particolare, i buoni ordinari del Tesoro (BOT), F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, cit., 77, rimarca come la tesi dell’obbligatorietà non potesse «essere sostenuta con riferimento ad eventuali attestazioni in tal senso comunque provenienti dal Comitato Interministeriale per il credito ed il risparmio, dal momento che non rientra[va] certamente nei poteri di questo la possibilità di imporre alla Banca d’Italia alcun obbligo di sottoscrizione di B.O.T. essendo la sua competenza, com’è noto, legislativamente limitata alla sola “alta vigilanza” in materia di tutela del risparmio, di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria». Ad affermazioni di tale contenuto, che eventualmente fossero risultate dai verbali delle riunioni del CICR (come la summenzionata delibera del CICR del 21 marzo 1975), secondo l’Autore, non avrebbe potuto attribuirsi altro significato «se non quello di una dichiarazione d’intenti, come tale non vincolante per la Banca d’Italia, e ciò anche nell’ipotesi in cui la stessa [fosse] direttamente riferibile al Governatore di questa». *Contra* S. ORTINO, *Banca d’Italia e Costituzione*, cit., 350, a detta del quale, in base anche all’art. 108 del r.d. n. 204/1910 che affidava la vigilanza sull’Istituto di emissione al Ministro del Tesoro, quest’ultimo disponeva della «facoltà di imporre alla Banca d’Italia l’assorbimento dei BOT in caso non [fossero stati] collocati liberamente sul mercato».

La seconda fase si apre con il cosiddetto “divorzio” tra Banca d’Italia e Ministero del Tesoro, verificatosi nel 1981, e arriva sino alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht: è espressione di un assetto maggiormente «orientato alla Banca centrale». Il regime del *fiat standard* cede progressivamente il passo a una prima, embrionale, applicazione dei principi della *central bank independence*, per cui l’apparato di Governo, nel momento in cui disponeva atti di spesa, non poteva più, come in passato, fare leva sulla monetizzazione del fabbisogno del debito, mediante l’immissione di nuova moneta da parte della Banca centrale⁹⁰.

In particolare, di fronte a uno scenario economico segnato da un aumento dilagante dell’inflazione, che nel 1980 giunse a superare i venti punti percentuali, l’allora Ministro del Tesoro, Beniamino Andreatta, e il Governatore della Banca d’Italia, Carlo Azeglio Ciampi, decisero di comune accordo, giusta la corrispondenza intercorsa tra il 12 febbraio e il 6 marzo del 1981, di addivenire al “divorzio” (consensuale) tra l’Istituto di Via Nazionale e il Ministero del Tesoro: ossia all’abbandono della prassi di accondiscendenza monetaria radicata nel finanziamento forzoso del *deficit spending* statale, salvo apposita autorizzazione legislativa⁹¹. Si trattò, tutto sommato, di una riforma che, lungi dal determinare alcuna reale innovazione, non faceva altro che restaurare l’applicazione di quanto già consentito dalla legislazione ordinaria: infatti, il decreto legislativo (d.lgs.) n. 544/1948 da tempo statuiva la facoltà della Banca d’Italia di non intervenire alle aste del Ministero del Tesoro, escludendo con ciò un suo obbligo legale di assorbire tutti i titoli di Stato non assimilati dal mercato⁹².

Ad ogni modo, nonostante la circostanza che a seguito del “divorzio” l’autonomia della nostra Banca centrale dalla controparte politica si fosse sensibilmente accentuata, questi due attori si presentavano così strettamente interrelati nelle determinazioni riguardanti la base monetaria complessiva che il legame tra essi non poté essere

⁹⁰ Cfr. G. CAMA, *La Banca d’Italia*, Bologna, 2010, 21; A. ALBERTI, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, spec. 788 ss.

⁹¹ Si vedano, rispettivamente, MINISTERO DEL TESORO, *Lettera del Ministro del Tesoro, Beniamino Andreatta, al Governatore della Banca d’Italia, Carlo Azeglio Ciampi, 12 febbraio 1981*, in AA. VV., *L’autonomia della politica monetaria. Il divorzio Tesoro-Banca d’Italia trent’anni dopo*, Bologna, 2011, 99-100; BANCA D’ITALIA, *Lettera del Governatore della Banca d’Italia, Carlo Azeglio Ciampi, al Ministro del Tesoro, Beniamino Andreatta, 6 marzo 1981*, *ivi*, 103. Per un approfondimento, C.A. CIAMPI, *Il nostro accordo contro l’inflazione*, *ivi*, 27 ss.; M. DRAGHI, *Una scelta coraggiosa che guardava avanti*, *ivi*, 33 ss. Sul punto, anche M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, 32; M.T. SALVEMINI, *L’indipendenza della banca centrale e il divorzio tra Banca d’Italia e Tesoro*, in *Il Mulino*, 5/2008, 947 ss.; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, 8-9.

⁹² Così A. PREDIERI, *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 283. *Contra* S. D’ALBERGO, *La Costituzione tra democratizzazione e modernizzazione*, Pisa, 1996, 319, secondo il quale, a seguito di quell’episodio, l’ordinamento monetario italiano mutò significativamente: il finanziamento del disavanzo pubblico iniziò, infatti, a inquadarsi «entro vincoli di tipo economico-tecnico che vedevano imporsi, a detrimento dell’autonomia del parlamento, criteri privatistici su quelli sociali, nella gestione della politica sia monetaria che finanziaria». In generale, M. ARCELLI (a cura di), *Politica monetaria e debito pubblico negli anni ottanta*, Torino, 1990. In merito alla questione dell’obbligatorietà o meno per l’Istituto di emissione di sottoscrivere i titoli pubblici, si rinvia a quanto riportato nella nota 83.

soppresso, ma solamente attenuato⁹³. Ammorbidimenti o elusioni del principio del “divorzio”, dunque, non mancarono.

Per un verso, la *moral suasion* della Banca d'Italia induceva spesso gli istituti di credito di maggiori dimensioni, considerati come una vera e propria cintura di sicurezza del Paese, ad acquistare titoli del debito pubblico alle aste in quote predeterminate⁹⁴. Per altro verso, il Ministero del Tesoro manteneva pur sempre accesso a quella particolare forma di indebitamento costituita dallo scoperto ordinario del conto corrente di Tesoreria (cosiddetta anticipazione ordinaria) intrattenuto presso la Banca d'Italia⁹⁵. Esso rappresentava una sorta di credito automatico, che permetteva al Ministero del Tesoro di drenare fondi, a un tasso esiguo (pari all'uno per cento), fino a un importo prefissato (14% delle spese iscritte nel bilancio di competenza, quali risultavano dalla legge di approvazione annuale)⁹⁶. Inoltre, il superamento del limite ordinario ora indicato risultava, all'occorrenza, comunque consentito mediante ricorso al procedimento di anticipazione straordinaria, che richiedeva come prodromica un'espressa autorizzazione legislativa, con fissazione del relativo importo⁹⁷.

Occorre, peraltro, tenere presente che le principali determinazioni sul livello dei tassi di interesse⁹⁸ continuavano a essere adottate, seppure su proposta del Governatore della Banca d'Italia, con decreto del Ministro del Tesoro, cui spettava – almeno formalmente – anche la definizione dei tassi di interesse sui titoli pubblici⁹⁹. Tutto ciò dava prova della difficoltà di una netta separazione di attribuzioni e di responsabilità fra Banca centrale e apparato governativo nella conduzione degli affari monetari¹⁰⁰.

In termini riassuntivi, pur nella consapevolezza di semplificare al massimo il quadro normativo vigente prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, all'interno del quale si iscriveva la Banca d'Italia nel suo peculiare compito di conduzione degli affari monetari, possiamo concludere che quest'ultima, benché

⁹³ Cfr. A. CANTARO, *Bankitalia. Costituzione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1983, 412 ss.

⁹⁴ A. PREDIERI, *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., 284.

⁹⁵ P. DE IOANNA, *Tesoreria e tesorerie pubbliche*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, 1991, 401 ss. Sull'argomento anche M.T. SALVEMINI, *La politica di tesoreria*, Milano, 1969, spec. 39 ss.; ID., *La moneta nella politica di finanziamento del disavanzo*, cit.; D. SERRANI, *Lo stato finanziatore*, Milano, 1971, 69 ss.

⁹⁶ La Banca d'Italia, infatti, quale Istituto di emissione era in grado di garantire, in ogni momento, al Ministero del Tesoro i mezzi integrativi di tesoreria necessari alla gestione di cassa, tramite anticipazioni realizzate anche a seguito di creazione di base monetaria. Cfr. artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 544/48. In dottrina, C. FRESA, *Banca d'Italia*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, I, Milano, 1983, 419 ss. Cfr., per ulteriori riferimenti, E. MONTANARO, *La banca centrale e il governo della liquidità*, Milano, 1969, 147 ss.; F. CESARINI, *Struttura finanziaria, sistema creditizio e allocazione delle risorse in Italia*, Bologna, 1976, 30 ss.

⁹⁷ Al riguardo, dunque, sino al 1988-1989, il Tesoro continuò a fissare un tetto massimo per i rendimenti dei buoni ordinari del Tesoro (il cosiddetto tasso base), mentre l'eliminazione del prezzo di base per i buoni del Tesoro poliennali e i certificati di credito del Tesoro avvenne nel 1992.

⁹⁸ Queste concernevano, nel dettaglio, il tasso ufficiale di sconto e il tasso di interesse sulle anticipazioni concesse dalla Banca d'Italia alle altre banche, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 27 e 30 del r.d. n. 204/1910. Cfr. S. ORTINO, *Banche centrali tra indipendenza e autonomia*, in *Banca, impresa, società*, 3/1986, spec. 356-357.

⁹⁹ Cfr. art. 25 del r.d. n. 1067/1936.

¹⁰⁰ Del resto, solamente in adempimento agli obblighi assunti con la ratifica del trattato di Maastricht, in forza della l. n. 82/1992, sarebbe stato effettivamente espunto il Ministero del Tesoro dalla manovra sui tassi di interesse. Cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, 360-361.

godesse di larghi margini di autonomia – frutto non di una singola disposizione formale, bensì del concorso di molteplici tasselli che reciprocamente si integravano e si rafforzavano –, non operasse quale monade a sé stante, come una sorta di isola¹⁰¹. Essa appariva, al contrario, pienamente immersa «in un tessuto di relazioni fitte con il governo, all’interno di un clima di collaborazione e comprensione delle esigenze politiche»¹⁰².

Al riguardo, Giuseppe Guarino, nel tentativo di compendiare i termini della questione e, più in particolare, il ruolo che la Banca centrale era chiamata a svolgere nel nostro ordinamento, ha suggerito un paragone suggestivo, rappresentato dalla funzione dell’anestesista nei confronti del chirurgo in sala operatoria. Secondo Guarino:

«L’anestesista dispone di una effettiva autonomia, esercitata con esclusiva responsabilità. È tuttavia una autonomia *servente*, finalizzata a una funzione prioritaria, svolta da altri, cioè dal chirurgo. Spetta all’anestesista scegliere modi e quantità dell’anestetico secondo la natura dell’intervento e le condizioni del paziente; spetta all’anestesista avvertire tempestivamente il chirurgo sui limiti obiettivi, anche di tempo, dell’attività anestetizzante. Ma sino a che i limiti non vengano in questione, è compito dell’anestesista seguire il chirurgo, e persino secondarlo se le circostanze non consentano altra alternativa che un intervento a rischio.

Allo stesso modo si atteggia il governo della moneta e della liquidità complessiva nei confronti del governo. Il governo della moneta ha un rilievo decisivo per la vita della collettività e per lo svolgimento delle funzioni generali dello Stato. Ma non può e non deve sostituirsi agli indirizzi politici ed alle esigenze di sviluppo del paese quali interpretati dalle autorità politiche. La funzione monetaria, per essere efficace ed adeguata, va svolta con autonomia e con responsabilità chiaramente definite. Rientra nei doveri della banca centrale avvertire se, in quali casi e in quali condizioni possano determinarsi situazioni di rottura. In circostanze normali, e nei limiti consentiti dalle connessioni internazionali, è compito dell’Istituto centrale regolare il flusso della liquidità in modo che non ostacoli, ma asseconi il programma politico del governo»¹⁰³.

¹⁰¹ A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, cit., *passim*. Cfr., in generale, anche M. ARCELLI (a cura di), *Il ruolo della banca centrale nella politica economica*, Bologna, 1992.

¹⁰² G. CAMA, *La Banca d’Italia*, cit., 40.

¹⁰³ G. GUARINO, *Il ruolo della Banca d’Italia*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), *L’autonomia delle banche centrali*, cit., 270. Il paragone è stato successivamente ripreso anche da F. ZATTI, *Il ruolo della Banca d’Italia tra Sebc, Bce ed istituzioni politiche nazionali*, cit., 202-203; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 315; R. BIN, *L’indipendenza delle banche centrali come principio costituzionale*, Relazione all’ICON·S Italian Chapter Inaugural Conference - “Unità e

Questa calzante metafora sottende, a ben guardare, una precisa implicazione costituzionale: se la manovra delle leve monetarie doveva, in ultima battuta, contribuire allo sforzo economico generale, non poteva rimanere totalmente divaricata dall’attività di Governo e scollegata dal circuito politico-rappresentativo¹⁰⁴, perseguendo esclusivamente la finalità di proteggere il potere d’acquisto dalle oscillazioni inflazionistiche. Essa doveva bensì concorrere anche alla realizzazione dei complessivi programmi di politica economica che gli organi costituzionali di indirizzo politico intendevano attuare, secondo prassi collaborative e di supporto il cui estendersi o restringersi dipendeva di fatto dall’andamento del ciclo macroeconomico¹⁰⁵.

6. Le Assemblee legislative come momento di chiusura del sistema monetario

Anteriormente alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht, la peculiare autonomia della Banca d’Italia nei confronti del Governo – dal momento che risultava protetta da una semplice legge ordinaria – non era opponibile alla politica democratica in senso più generale, ossia al Parlamento¹⁰⁶. In altri termini, il quadro giuridico dell’Istituto di emissione, privo di un esplicito riconoscimento sul piano costituzionale formale, portato, piuttosto, della stratificazione e sedimentazione di più atti legislativi oltre che di pratiche convenzionali, non risultava in alcun modo sottratto alla disponibilità del Legislatore ordinario e, di riflesso, appariva modificabile da una qualsiasi maggioranza politica¹⁰⁷.

frammentazione dentro e oltre lo Stato”, 23-24 novembre 2018, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4 febbraio 2019.

¹⁰⁴ In proposito, A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, spec. 7 ss.

¹⁰⁵ Cfr. G.B. PITTALUGA, G. CAMA, *Banche centrali e democrazia: istituzioni, moneta e competizione politica*, Milano, 2004, 34. Peraltro, come osserva E. PAPARELLA, *Il banchiere centrale in Italia e in Europa: le origini dell’autonomia e i recenti sviluppi in tempi di crisi*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Napoli, 2013, 2233, autonomia e indipendenza di una Banca centrale non devono essere confuse «con una concezione fuorviante di “neutralità”, che potrebbe indurre all’erroneo convincimento che la banca debba operare in una condizione di vuoto politico». Infatti, l’Istituto di emissione necessita sempre di un collegamento con il potere politico che, di fatto, la «preserva dal “vuoto” e contestualmente la legittima». In questi termini anche A. ZITO, *Moneta (profili pubblicistici)*, in E. PICOZZA (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell’economia*, Rimini, 1998, 672, che descriveva la posizione dell’Istituto di emissione nel nostro ordinamento attraverso la fortunata espressione dell’«autonomia condizionata».

¹⁰⁶ Ciò in ragione del principio di preferenza della legge, che, per quanto non formalizzato espressamente, risulta dalla lettura delle disposizioni costituzionali che disciplinano la funzione legislativa e risponde alla logica, alla base del costituzionalismo moderno, secondo la quale la legge – in quanto adottata dall’organo rappresentativo – deve essere posta al centro del sistema delle fonti. Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 65 ss. Nello stesso ordine di idee, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, 1991; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1994, 84 ss.

¹⁰⁷ Così O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., 281.

Le Assemblee elettive si configuravano, dunque, come un vero e proprio momento di chiusura del sistema monetario italiano, poiché rimanevano, data anche la posizione di centralità occupata in seno alla procedura di bilancio, la sede ultima entro la quale, seppure come *extrema ratio*, dirimere gli eventuali conflitti tra i vari soggetti titolari della politica monetaria e di quella economica, facendo, al contempo, valere possibili responsabilità dell’Istituto di emissione¹⁰⁸.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, le coordinate inscritte nella Carta repubblicana nulla statuivano circa il problema dell’inesatto adempimento dei compiti conferiti all’autonoma gestione della Banca centrale, che sarebbe potuto sfociare in situazioni di conflitto – si pensi, ad esempio, al caso di una politica monetaria restrittiva in potenziale tensione con politiche fiscali ed economiche espansive, e viceversa – tra la Banca d’Italia o, più correttamente, il suo Governatore, e l’apparato di Governo, per il tramite del suo perno centrale nello svolgimento delle operazioni di cassa, il Ministro del Tesoro¹⁰⁹. In difetto di appositi momenti procedurali, che predisponessero congegni in grado di operare in simili ipotesi, occorre, allora, stabilire come potessero risolversi situazioni di possibile interferenza fra governo della moneta e quello dell’economia.

Un correttivo in questo senso non era, senza dubbio, offerto da dispositivi normativi diretti ad assicurare l’*accountability* della gestione dei flussi monetari dinanzi alla rappresentanza politica¹¹⁰. Infatti, nel nostro sistema positivo non era dato configurare alcun rapporto diretto tra l’Istituto di emissione e le Assemblee legislative¹¹¹. Il primo non era istituzionalmente chiamato a comparire regolarmente dinanzi alle seconde per rendere conto delle proprie politiche, né, in sede parlamentare, il suo Governatore era tenuto a presentare una relazione annuale, sul modello di quella che, invece, illustrava in occasione dell’Assemblea annuale dei partecipanti della Banca

¹⁰⁸ Così G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell’era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, 288. Del resto, la legge rappresentava lo strumento basilare e indispensabile per la determinazione del complessivo programma economico nazionale: A. PREDIERI, *Le regioni e le leve del potere economico: credito e imprese pubbliche*, in AA. VV., *Il governo democratico dell’economia*, cit., 111 ss.; F. GALGANO, *La riforma dell’impresa: società per azioni e impresa pubblica*, *ivi*, 173 ss. In particolare, sugli eventuali contrasti che potevano sorgere si sofferma S. ORTINO, *I poteri della Banca d’Italia e il loro uso dopo l’inizio della crisi*, in *Città e Regione*, 12/1976, 30 ss.

¹⁰⁹ In merito ai criteri di composizione delle possibili divergenze tra Banca centrale e apparato di Governo in altri ordinamenti, G. DELL’AMORE, *La funzione delle Banche centrali*, Milano, 1968, 26; ID., *Il processo di costituzione della Banca centrale in Italia*, cit., 360 ss., il quale cita l’esempio dell’ordinamento belga ove, in ipotesi di divergenze inconciliabili in merito alla conduzione della politica monetaria con l’autorità governativa, si prevedeva la possibilità per l’Esecutivo di revocare il Governatore.

¹¹⁰ A. LOIZZO, *Banca d’Italia e Parlamento: aspetti problematici*, cit., 75 ss.; ID., *In tema di rapporti fra Banca d’Italia e parlamento. L’esperienza della V legislatura*, in *Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione*, 3/1972, 3 ss. Cfr. anche G. PUCCINI, *Parlamento e controllo democratico della politica monetaria*, in *Politica del diritto*, 3-4/1976, 490 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, cit., 161 ss.

¹¹¹ Fatta eccezione per la prassi non particolarmente significativa delle audizioni del Governatore da parte delle Commissioni permanenti competenti in materia, che richiedevano comunque il previo consenso del Ministero del Tesoro (cfr. art. 47 del Regolamento del Senato). In questo senso, G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 288.

d’Italia¹¹². Peraltro, quanto all’esercizio degli strumenti di sindacato ispettivo, la consolidata prassi parlamentare, seguita dai Presidenti delle Camere, escludeva l’ammissibilità di interrogazioni e interpellanze rivolte a sindacare direttamente l’attività dell’Autorità monetaria anziché quella del Governo¹¹³.

Nemmeno si prevedeva, come ricordato, un coinvolgimento dell’Assemblea elettiva nel procedimento di nomina del vertice dell’Istituto di emissione, la quale risultava, così, totalmente esclusa dallo stesso. In breve, stante la sostanziale assenza di dispositivi di interazione continua ovvero di forme di collegamento diretto con le Camere, il controllo parlamentare e i meccanismi di *accountability* non giocavano alcun ruolo né nel censurare eventuali condotte della Banca d’Italia ritenute in contrasto con le finalità generali di politica economica né nel risolvere possibili sue interferenze con il decisore politico. Essi non contribuivano, cioè, al suo radicamento democratico come Banca centrale in gran misura autonoma¹¹⁴.

¹¹² L. GAI, *Le considerazioni finali come strumento di moral suasion. La loro incidenza sul contesto normativo ed operativo dell’attività creditizia*, Torino, 1996; A. CELOTTO, V. PAMIO, *La relazione annuale del governatore della Banca d’Italia come strumento di controllo sulla “qualità” della legislazione di settore*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2003, 775 ss. L’obbligo della Banca d’Italia di riferire «del suo operato al Parlamento e al Governo con relazione semestrale sulla propria attività» sarebbe stato effettivamente introdotto soltanto nel 2005 (art. 19, commi 3 e 4, l. n. 262/2005; art. 40 dell’attuale Statuto della Banca d’Italia), cioè in uno scenario normativo radicalmente diverso, alla stessa stregua delle procedure dialogiche di *accountability* nel frattempo introdotte, nel quadro dell’Unione economica e monetaria, rispetto alla Banca centrale europea.

¹¹³ Cfr. le lettere del Presidente della Camera del 19 dicembre 1973; 2 dicembre 1986; 15 marzo 1990; 21 febbraio 1996. Tutt’al più, dunque, poteva essere svolto un controllo indiretto sull’Istituto di emissione tramite atti di sindacato ispettivo rivolti all’Esecutivo. Cfr. D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l’esame di documenti trasmessi al Parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia*, Milano, 2008, 362 ss. Sul valore della prassi parlamentare, si rinvia a R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione delle questioni regolamentari*, Milano, 2015, *passim*, il quale rimarca come quella in esame rappresentasse, ad ogni modo, una ricostruzione del controllo parlamentare che oggi appare recessiva. La dottrina ha in effetti enucleato, da tempo, una nozione di controllo parlamentare non più ristretta alla sola sfera della responsabilità governativa, ma estesa altresì ad altre strutture di potere dello stato industriale: A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1991, 351 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, 1 ss.

¹¹⁴ Queste esigenze certo non potevano essere minimamente soddisfatte attraverso la rivitalizzazione degli istituti di vigilanza previsti dal r.d. n. 204/1910 sugli Istituti di emissione, come la Commissione permanente di cui all’art. 110, trattandosi di un organismo non assimilabile alle Commissioni parlamentari di vigilanza in senso proprio, dotato eminentemente di funzioni consultive, peraltro su temi poco qualificanti e riguardanti questioni tecniche di circolazione di biglietti bancari, nei confronti del Ministro del Tesoro. Cfr. A. PREDIERI, *Sistema bancario e istituzioni: un nuovo compito per il Parlamento?*, in *Città e regione*, 12/1976, 5 ss.; A. D’ALOIA, *Osservazioni sull’attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, 351 ss. Non risultava d’aiuto neppure la presentazione annuale alle Camere, da parte del Ministro del Tesoro, della relazione sull’andamento dell’Istituto di emissione e sulla circolazione bancaria (art. 130 del r.d. n. 204/1910), considerato il ritardo sistematico – persino di un paio di anni – con il quale veniva trasmessa, oltre al suo contenuto fitto «di dati e di grafici riportati in modo ragionieristico con un rituale immutabile di anno in anno», del tutto «privo di indicazioni sostanziali e utili al controllo parlamentare». Così, F. GARELLA, *Attualità e prospettive del rapporto Parlamento-Banca d’Italia. Il coordinamento parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 1980, 791 ss. Occorre, peraltro, segnalare che il r.d. n. 204/1910 in esame è stato successivamente fortemente ridimensionato a opera del d.lgs. n. 43/1998, per assicurare la compatibilità dell’ordinamento italiano con quanto disposto dal Trattato di Maastricht.

La composizione di possibili contrasti in materia di circolazione monetaria non era demandata neppure al sindacato giurisdizionale, e tanto meno a quello della Corte costituzionale. Da un punto di vista giuridico-formale un rimedio del genere sarebbe risultato, per la verità, sostanzialmente improponibile: i conflitti fra poteri dello Stato, la cui risoluzione la Carta repubblicana demanda alla Corte costituzionale, coinvolgono necessariamente questioni di competenza limitate sotto il profilo soggettivo, dovendosi trattare di organi costituzionali, e sotto il profilo oggettivo, per il richiesto tono costituzionale delle attribuzioni¹¹⁵. Nel caso di specie, i Costituenti, consapevoli del carattere sfuggente dei flussi monetari, avevano opportunamente ritenuto di non indicare una delimitazione di competenza fra gli organi chiamati a intervenire nella loro determinazione¹¹⁶. Nessun contrasto formale sarebbe stato, pertanto, deducibile di fronte alla giustizia costituzionale, proprio perché nessun riparto formale risultava, al riguardo, prestabilito¹¹⁷.

D’altro canto, se anche l’opzione prospettata si fosse rivelata in qualche modo ammissibile, sarebbe stato estremamente difficile, se non impossibile, distinguere il conflitto giuridico di attribuzione dal conflitto di opportunità politica circa l’adozione della specifica misura di gestione della base monetaria incriminata¹¹⁸. In effetti, l’elaborazione della politica monetaria si è sempre dimostrata peculiare da questo punto di vista, in quanto assomiglia a quella di qualsiasi altra politica economica. Si tratta, cioè, di compiti tipici del potere esecutivo e di quello legislativo, che dispongono sia delle conoscenze e delle competenze, sia della legittimazione e dell’investitura democratica necessarie per effettuare simili valutazioni¹¹⁹. Al contrario, appariva quantomeno dubbio che i Giudici costituzionali fossero sufficientemente attrezzati a vagliare tali decisioni, intrinsecamente foriere di un così ampio margine di discrezionalità¹²⁰. Al riguardo, la stessa Corte costituzionale ebbe modo di rimarcare come i provvedimenti diretti a contenere gli effetti dell’inflazione incarnassero «sempre il frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo, al quale compete di provvedere in sì delicata materia, sulla base di valutazioni di ordine politico,

¹¹⁵ S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1998, 5 ss. Cfr. anche R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, *passim*.

¹¹⁶ Del resto, come evidenziato, la Banca d’Italia non gode di funzioni costituzionalmente attribuite.

¹¹⁷ In questi termini, A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, 368 ss.

¹¹⁸ Così F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, cit., 1450; ID., *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1106, il quale, pur riconoscendo natura di organo costituzionale al Governatore della Banca d’Italia – che avrebbe, dunque, potuto portare a considerare percorribile l’espedito del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato –, negava la soluzione giudiziale di eventuali conflitti di politica monetaria.

¹¹⁹ M. GOLDMANN, *Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review*, in *German Law Journal*, Vol. 15, No. 2, 2014, 268.

¹²⁰ D’altronde, il principio democratico, al quale si informa il nostro ordinamento costituzionale, pone dei limiti espressi alla giustizia costituzionale, di cui si trova traccia evidente nella previsione dell’art. 28 della l. n. 87/1953, ove si precisa che «il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente valore di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento». Per approfondire la questione: E. QUADRI, *Principio nominalistico e disciplina dei rapporti monetari*, Milano, 1979, *passim*; G. CARLI, F. CAPRIGLIONE, *Inflazione e ordinamento giuridico*, Milano, 1981, 171 ss.

sociale, economico, finanziario, che sfuggono di massima al sindacato di legittimità affidato a questa Corte»¹²¹.

Per tutte queste ragioni, la corretta configurazione delle funzioni monetarie da svolgere e la composizione di eventuali divergenze tra Governatore e Ministro del Tesoro non potevano che assumere sembianze differenti da quelle appena illustrate e dispiegarsi sul più generale piano politico, all'interno della logica democratica, piuttosto che su quello strettamente giuridico¹²². Se conflitto si determinava, era, dunque, esclusivamente sul versante dell'effettivo atteggiarsi dei rapporti di forza, delle caratteristiche personali, della capacità di persuasione e influenza degli attori del momento, secondo un delicato gioco di pesi e contrappesi, che poteva essere individuata una soluzione, di compromesso o di prevalenza di una delle istanze confliggenti¹²³.

Peraltro, poiché la gestione dell'offerta globale di moneta si rivela più efficace quando in sintonia con la politica fiscale, era nell'interesse del responsabile della prima cercare un rapporto sinergico e complementare con il responsabile della seconda, pur mantenendo un'aura di autonomia¹²⁴. In altre parole, le due parti, soggette a una sorta di coabitazione inevitabile, erano incentivate a collaborare e a risolvere le tensioni prima che divenissero pubbliche, attraverso la coordinazione delle azioni, la negoziazione e la forza dell'argomentazione¹²⁵.

Se queste ultime, però, non approdavano a nulla, in occasione di radicali e inconciliabili divergenze sulla conduzione delle leve monetarie, non rimaneva altra via che un intervento deliberativo del Parlamento. Infatti, poiché il Costituente aveva

¹²¹ Così Corte cost., sent. n. 126/1979. In senso analogo, Corte cost., sent. n. 60/1980, in cui, oltre a evidenziare come l'art. 47 Cost si limitasse a dettare un «indirizzo generale», si ribadiva il carattere «discrezionale» dei provvedimenti destinati a incidere sul governo della moneta. Cfr. anche Corte cost., sent. n. 143/1982, con cui il Giudice delle leggi chiariva come il suddetto precetto costituzionale contenesse soltanto un «principio politico». Per tale motivo, secondo la Corte, l'unico limite all'intervento del Legislatore ordinario in questo campo non poteva che essere «quello della vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio politico, sancito dalla norma costituzionale».

¹²² F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1106.

¹²³ Secondo un sistema di bilanciamenti e di freni, che opponeva interessi ad altri interessi, piuttosto simile, seppure *mutatis mutandis*, a quello descritto da A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il Federalista*, a cura di G. SACERDOTI MARIANI, Torino, 1998, lettera 51. Cfr. anche quanto testimoniato dalla cronaca contenuta nelle relazioni annuali presentate dai Governatori della Banca d'Italia nel corso di quegli anni. Sulla rilevanza assunta da simili fonti, F. MERUSI, *Banca d'Italia ed evoluzione costituzionale. Le relazioni annuali del Governatore come «annali della Repubblica»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/2005, 883 ss.

¹²⁴ Cfr. S. CASSESE, *Aspetti istituzionali e congiunturali dell'autonomia delle banche centrali*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, cit., 305, il quale osserva che, «nel lungo periodo, è impensabile che gli obiettivi e gli orientamenti della banca centrale non siano in sintonia con gli indirizzi politici del governo». In termini simili, V. ONIDA, *L'indipendenza delle banche centrali tra politicità e neutralità*, *ivi*, 340, che rimarca la «difficoltà di tenere distinte, e tanto più separate, le misure di politica monetaria in senso stretto dalle altre decisioni di politica economica».

¹²⁵ Dunque, neppure il collegamento della Banca centrale con l'apparato di Governo, e, in particolare, con il Tesoro, si poteva configurare in termini di *accountability*, poiché si trattava, a ben vedere, di un'influenza reciproca piuttosto che di una relazione di tipo unidirezionale. In proposito, S. MERLINI, *Struttura del Governo, centri «separati» di potere e indirizzo della politica economica*, in AA. VV., *Il governo democratico dell'economia*, cit., 89 ss.; ID., *Struttura di governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 1979, 275 ss. Più in generale, sulla nozione di *accountability*, F. AMTENBRINK, *The democratic accountability of Central Banks. A Comparative Study of the European Central Bank*, Oxford-Portland, 1999, 33.

rinunciato di proposito a disciplinare il conflitto, all’occorrenza, solo le Assemblee rappresentative apparivano in grado, attraverso una riformulazione del quadro legislativo di riferimento, di far valere la responsabilità della Banca centrale, di superarne le resistenze e di impegnarla sulla linea del Governo¹²⁶.

Per di più, la semplice minaccia latente dell’approvazione, da parte della maggioranza parlamentare, di una riforma legislativa che, in ottica punitiva, potesse modificare la normativa concernente la gestione della liquidità monetaria – restringendo gli spazi di manovra dell’Istituto di emissione per ricondurlo, così, sotto una più stretta influenza governativa –, produceva un significativo effetto dissuasivo, contribuendo ad assicurare l’esatto adempimento dei compiti attribuiti alla Banca centrale, in termini di aderenza della funzione tutoria della moneta alle linee essenziali della politica di bilancio¹²⁷.

Questo aspetto, ad ogni modo, non minava direttamente l’autonomia giuridica della Banca d’Italia, ma ne qualificava la rilevanza e il significato. Essa, pur manifestandosi attivamente nei confronti dell’Esecutivo, dal momento che risultava protetta da una semplice legge ordinaria, integrata da elementi convenzionali, dipendeva, a lungo termine, dalla capacità dell’Istituto di emissione di non oltrepassare i propri limiti e non compromettere, perciò, l’imprescindibile sostegno parlamentare. In tale scenario, difatti, qualunque ipotesi conflittuale avrebbe trovato soluzione secondo uno schema di fondo che teneva nella massima considerazione la possibilità di intervento dell’organo direttamente rappresentativo della volontà popolare¹²⁸.

Del resto, un simile intervento del Parlamento si è effettivamente verificato in Italia nel 1982, allorché il Ministero del Tesoro, per rimediare allo scioglimento della Banca centrale dal vincolo di monetizzare il fabbisogno statale su sua richiesta¹²⁹, fece

¹²⁶ R. IBRIDO, *Il «caso Visco» e la tentata parlamentarizzazione della procedura di nomina del Governatore della Banca d’Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 187. Lo stesso accadeva anche nelle Repubblica federale tedesca, ove i casi di conflitto tra *Bundesbank* e Governo federale potevano essere decisi solamente politicamente, attraverso l’adozione di un apposito intervento legislativo da parte del Parlamento che impegnasse la prima sulla linea della politica economica del secondo. Così R. SCHMIDT, *La banca centrale della Repubblica federale tedesca: aspetti costituzionali*, cit., 593; H. BERGER, F. SCHNEIDER, *The Bundesbank’s reaction to policy conflicts*, in J. DE HAAN (ed.), *The History of the Bundesbank: Lessons for the European Central Bank*, London, 2000, 43 ss. Cfr. anche K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, *Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandverfassung*, München, 1994, 464 ss; ID., *The Note-Issuing Bank within the State Structure*, in Deutsche Bundesbank (ed.), *Fifty Years of the Deutsche Mark: Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, Oxford, 1999, spec. 111, il quale rimarca come la *Deutsche Bundesbank*, sebbene – per effetto del suo particolare *status* di indipendenza dall’Esecutivo – non fosse legata attraverso apposite procedure di *accountability* al *Bundestag*, non risultasse comunque indipendente nei confronti del potere legislativo.

¹²⁷ Lo rimarca G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 289. In termini analoghi, M. ARCELLI, *L’autonomia della Banca Centrale dal Tesoro*, in AA. VV., *Studi in onore di Guido Carli*, Milano, 1995, 17 ss.

¹²⁸ L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull’ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/1995, 407.

¹²⁹ In argomento, M. SARCINELLI, *La politica monetaria italiana negli anni ’80 e ’90: la revisione del *modus operandi**, in *Moneta e credito*, 192/1995, 499 ss. Sul punto anche F. MATTASSOGLIO, *Dalla Banca d’Italia alla Banca centrale europea: come sono cambiate le modalità di finanziamento del debito pubblico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2016, 1156.

ampiamente ricorso ad allargamenti della base monetaria avente corso legale, attingendo al conto corrente aperto presso l'Autorità di emissione fino a portarne il saldo oltre il limite legislativamente consentito¹³⁰. Il contrasto tra l'esercizio di controllo del volume monetario e le esigenze di finanziamento del *deficit spending* si manifestò, così, pienamente nel momento in cui la Banca centrale, dopo aver informato il Ministero del Tesoro dello sconfinamento, minacciò, come peraltro prescritto dalla legge, la sospensione dei pagamenti qualora il rientro non fosse avvenuto entro venti giorni dalla comunicazione¹³¹. Di conseguenza, il Governo decise di investire del problema il Parlamento, cioè la fonte dell'indebitamento¹³², richiedendo l'approvazione di un apposito provvedimento legislativo che autorizzasse espressamente un'anticipazione straordinaria¹³³.

Le Camere, allora, con legge n. 10/1983, per la prima volta nel dopoguerra, deliberarono un'anticipazione straordinaria della Banca d'Italia al Tesoro, evitando con ciò il trauma di un possibile conflitto. Tale intervento legislativo, influenzando sul quadro giuridico di riferimento dell'Istituto di emissione, dimostrò che l'assetto monetario più orientato alla Banca centrale, quale era quello esibito dall'evoluzione della prassi normativa in quel dato frangente storico, rappresentava la semplice epifania di ragioni contingenti, rimanendo, quindi, sempre nella disponibilità del Legislatore ordinario¹³⁴.

In estrema sintesi, possiamo concludere che, nell'esperienza monetaria italiana *avant* Maastricht, la base giuridica dell'autonomia della Banca centrale e la sua collocazione nel quadro delle fonti che la disciplinavano assolvevano un ruolo cruciale: contribuivano a incanalare la concreta manovra della liquidità nell'area della rappresentanza, rendendo così politicamente contendibili gli indirizzi di controllo del processo di creazione monetaria, cioè della liquidità del sistema, che, in difetto di una soluzione costituzionalmente imposta, rimanevano, seppure in ultima istanza, sempre

¹³⁰ Cfr., anche per ulteriori riferimenti, R. CORRIERO, *Il "divorzio" tra il tesoro e la Banca d'Italia*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca centrale europea. Il Custode della Costituzione economica*, cit., 245-246.

¹³¹ In proposito, F. MERUSI, *Banca d'Italia ed evoluzione costituzionale. Le relazioni annuali del Governatore come «annali della Repubblica»*, cit., 890.

¹³² V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, spec. 811 ss.

¹³³ A seguito della ratifica del Trattato di Maastricht, la l. n. 483/1993, contenente la «Disciplina del conto trattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria», ha espressamente stabilito il divieto di anticipazioni dell'Istituto di emissione al Ministero del Tesoro: A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, cit., 286.

¹³⁴ Così, A. PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, cit., 128. La concreta possibilità del Legislatore italiano di dirimere eventuali conflitti e di far valere possibili responsabilità della Banca d'Italia ha trovato, peraltro, riscontro anche nella successiva vicenda giudiziaria dell'allora Governatore, Antonio Fazio, che, investito da alcune accuse di aggrottaggio, condusse il Parlamento ad abolire il mandato a tempo indeterminato dell'organo monocratico apicale dell'Istituto di emissione con l. n. 262/2005. Preme, tuttavia, rimarcare come, in quell'occasione, l'effettivo margine di manovra delle Assemblee rappresentative risultasse, ormai, piuttosto limitato, non potendo esse comunque oltrepassare gli stringenti limiti dettati dal Trattato di Maastricht per il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). Alcuni riferimenti, in proposito, in S. MAZZA, *Il rebus delle dimissioni di Fazio alla luce dell'attuale quadro giuridico*, in *Il Consiglio di Stato*, 7-8/2005, 1495 ss.; R. IBRIDO, *Il «caso Visco» e la tentata parlamentarizzazione della procedura di nomina del Governatore della Banca d'Italia*, cit., 185-187.

soggetti alla valutazione delle Assemblee elettive¹³⁵. A queste ultime era infatti demandata la mediazione politica dell'eventuale conflitto fra la cura degli equilibri monetari e l'esigenza di finanziamento della spesa pubblica¹³⁶. Ciò implicava che l'autonomia accordata al soggetto pubblico deputato al governo della moneta fosse comunque coerente con le premesse del nostro impianto democratico, potendosi pertanto a buon diritto ritenere accolta in Costituzione una «riserva di esercizio popolare mediato del potere economico»¹³⁷.

7. Alcune considerazioni finali

L'assetto monetario ampiamente ripercorso nei paragrafi precedenti è stato radicalmente superato dall'avvento dell'UEM, che ha marcato un evidente grado di discontinuità rispetto all'esperienza costituzionale italiana, oltre che a quella della maggior parte degli altri Paesi europei¹³⁸. La scelta suggellata a Maastricht, e consolidata nei Trattati successivi, ha, infatti, “costituzionalizzato” la politica monetaria prevedendo non solo la consegna della gestione dei flussi di liquidità nelle mani di un'Autorità tecnica, la Banca centrale europea (BCE), cui viene affidato un mandato rigoroso consistente nel mantenimento della stabilità dei prezzi, bensì anche il riconoscimento dell'indipendenza ad ampio raggio di quest'ultima dal circuito rappresentativo¹³⁹.

Naturalmente, la “costituzionalizzazione” della politica monetaria è stata senz'altro il prodotto di una libera scelta politica dei vari *leader* europei, basata sulle loro convinzioni e preferenze in materia di moneta, economia, politica e integrazione

¹³⁵ In questi termini, L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, cit., 406. Più scettico al riguardo: A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, cit., 250. In generale, sull'attività legislativa come prodotto di assemblee pluraliste e di scelte politicamente contendibili, si rinvia a J. WALDRON, *Law and Disagreement*, Oxford, 1999, 149 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 409, che discorre dell'attività legislativa come «funzione di coordinamento e garanzia del pluralismo politico accolto in Costituzione».

¹³⁶ C.A. CIAMPI, *Funzioni della banca centrale nell'economia di oggi*, in P. CIOCCA (a cura di), *La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna, 1983, 85 ss.

¹³⁷ In questo senso, espressamente, F. MERUSI, *Impresa pubblica e impresa privata nel procedimento di elaborazione del piano*, in *Il Diritto dell'economia*, 1966, 481; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, cit., 132-133, che rimarcano la posizione di centralità occupata dall'Assemblea elettiva nel nostro ordinamento costituzionale e, in particolare, in materia di indirizzo politico-economico. Sulla stessa lunghezza d'onda, P. BARILE, *Il ruolo del parlamento nel governo dello sviluppo economico attraverso le «amministrazioni separate»*, in AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, cit., 57 ss.; G. AMATO, *Il ruolo dell'esecutivo nel governo delle partecipazioni statali*, *ibidem*, 135 ss. Al riguardo, per notazioni di ordine più generale, A. PREDIERI (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit.

¹³⁸ A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto costituzionale*, 1/2021, 47 ss.

¹³⁹ Si tratta, in particolare, di un'indipendenza che viene riconosciuta tanto nei confronti del potere esecutivo europeo quanto di quello legislativo, inclusi, quindi, il Consiglio e il Parlamento europeo, quali organi legislativi dell'Unione. Per un approfondimento, si rinvia a R. IBRIDO, *Banca centrale europea, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Milano, 2017, 90 ss.

sovranaazionale¹⁴⁰. Cionondimeno, un simile approccio di ingegneria costituzionale ha generato significative ripercussioni per il governo dell’economia nello Stato costituzionale, incidendo sulle modalità stesse in cui si esplicano i rapporti tra moneta e democrazia rappresentativa¹⁴¹.

In termini pratici, l’effetto più gravido di conseguenze giuridiche sortito dalla “costituzionalizzazione” del fenomeno monetario, a livello europeo e, di rimando, a livello nazionale, consiste nel fatto che si è blindata, a livello di dogma cogente, la scelta di uno specifico modello di politica monetaria, il quale è, così, divenuto parte integrante del settore non controverso della disciplina costituzionale europea¹⁴². Vale a dire che gli indirizzi monetari, posti dai Trattati al di là della portata delle maggioranze rappresentative, risultano ormai rimossi dall’orizzonte del processo decisionale democratico e, dunque, sottratti *sub specie eternitatis* alla libera disponibilità della contestazione degli organi di direzione politica europea¹⁴³.

Questo perché la salda riconducibilità della politica monetaria alla legge primaria dell’Unione europea di tenore costituzionale implica di necessità, per la sua variazione e correzione, il ricorso alla rigida procedura di revisione meta-costituzionale di cui all’art. 48 TUE, che richiede una decisione unanime di tutti gli Stati membri e il completamento – allo stato attuale – di ventisette processi di ratifica nazionali. Si tratta di un meccanismo procedurale che, proprio dato l’altissimo grado di consenso politico richiesto, rende estremamente improbabile, se non impossibile, il raggiungimento di un qualsiasi risultato¹⁴⁴.

In definitiva, la rilettura retrospettiva dell’esperienza monetaria italiana alla luce dei profondi mutamenti indotti, in questo peculiare campo, dall’integrazione sovranaazionale contribuisce a tracciare la rotta da seguire: una sensibile “de-costituzionalizzazione” e una conseguente “ripoliticizzazione” del settore monetario europeo si pongono come una delle questioni più urgenti per il futuro dell’UEM¹⁴⁵. In altri termini, punto focale dell’attuale dibattito sulla riforma della *governance* economica europea dovrebbe essere quello di riscrivere i Trattati vigenti espungendo

¹⁴⁰ Così M. VAN DER SLUIS, *In Law We Trust: The Role of EU Constitutional Law in European Monetary Integration*, cit., 81.

¹⁴¹ G. BUCCI, *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica, Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, 445 ss.

¹⁴² In questo senso, M. DANI, A.J. MENENDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, cit., 319 ss.

¹⁴³ Il punto è sottolineato da O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all’emergenza pandemica*, 3/2020, 402.

¹⁴⁴ Lo evidenzia G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 298.

¹⁴⁵ Propone una radicale “de-costituzionalizzazione” dell’UEM, M. DANI, *Deconstitutionalising the Economic and Monetary Union*, in *Continuity and Change – How the Challenges of Today Prepare the Ground for Tomorrow – ECB Legal Conference 2021*, Luxembourg, 2022, 302 ss. Cfr., più in generale, anche D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, 2015, 473; F.W. SCHARPF, *De-constitutionalisation and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe*, in *European Law Journal*, Vol. 23, No. 5, 2017, 321.

tutte le norme di diritto primario che incorporano indirizzi prescrittivi di politica monetaria e declassandole al rango di diritto secondario dell’Unione europea¹⁴⁶.

Ciò – si badi bene – non significherebbe delegittimare le politiche monetarie perseguibili dall’Unione europea, bensì esclusivamente garantirne l’apertura alla libera competizione democratica. L’orientamento finalistico della moneta, invece di trovare soluzione definitiva nei Trattati, verrebbe riservato al fluire della decisione politica¹⁴⁷ delle Istituzioni rappresentative europee, divenendo, pertanto, democraticamente contendibile dal circuito legislativo ordinario, incarnato dal binomio Consiglio-Parlamento europeo¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Per una ricostruzione dell’attuale dibattito sulla riforma della *governance* dell’Eurozona e, in particolare, del Patto di stabilità e crescita (PSC), si rinvia a F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un’occasione per trasformare l’Europa o un maquillage per l’austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2001, 46 ss.; ID., *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, 33/2022, iv ss.; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun “Hamiltonian moment”*, in *Rivista AIC*, 1/2023, 1 ss.; ID., *La nuova proposta europea sul debito pubblico: una trappola per topi?*, in *laCostituzione.info*, 7 gennaio 2023; C. BUZZACCHI, *La nuova proposta sul debito pubblico: l’occasione perduta per un bilancio europeo*, in *laCostituzione.info*, 8 gennaio 2023.

¹⁴⁷ Sulla necessità di un ritorno alla politica nel contesto dell’UEM riflette anche M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la UE” e “costituzionalismi intrecciati”*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 35 ss.

¹⁴⁸ M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 633.