

Rivista trimestrale di diritto pubblico

Ambiguità e vicende degli affidamenti *in house*
Soggezione, obbedienza, osservanza
Cronache europee 2021-2022



www.giuffre.it/riviste/rtdp

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

www.irpa.eu/rtdp

Contiene indice annuale

 **GIUFFRÈ**
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

DOMENICANTONIO FAUSTO, *Lineamenti di storia della finanza pubblica in Italia (1861-2011)*, Bologna, il Mulino, 2023, 870, ISBN: 9788815298775.

Svincol Il ponderoso studio di Fausto, presentato da Adriano Giannola Presidente del ~~Formez~~, e introdotto da Antonio Pedone, si svolge in 870 pagine nelle quali il periodo di centocinquanta anni, preso in considerazione, è ripartito in quattordici capitoli che illustrano le vicende finanziarie nazionali accompagnate da un'attenzione a quelle storiche e a quelle politiche intervenute negli stessi anni.

Nella prefazione Fausto osserva che, per costruire un legame tra finanza e attività politica, gli avvenimenti interessanti la finanza pubblica sono stati studiati alla luce della documentazione parlamentare, «dei verbali del Consiglio dei ministri, nonché della letteratura esistente riguardo agli argomenti presi in esame». In particolare, sono stati considerati i programmi dei governi presentati in Parlamento e le dichiarazioni dei ministri competenti.

I quattordici capitoli in cui il volume è articolato riguardano: la situazione economico-finanziaria al momento dell'Unificazione, gli anni della Destra storica (1861-1876), gli anni della Sinistra storica (1876-1887) e quelli delle difficoltà economiche e della crisi sociale (1887-1900), l'età giolittiana (1900-1914), gli anni della prima guerra mondiale e del dopoguerra (1914-1922), quelli del fascismo (1922-1943), i giorni che corrono dalla caduta del fascismo alla fine del periodo degasperiano (1943-1953), il tempo dello sviluppo e la crisi successiva (1953-1964), l'inizio degli squilibri di finanza pubblica (1964-1974) e gli anni della governabilità difficile (1974-1992), il ruolo del trattato di Maastricht (1992-2001) e, infine, brevi note conclusive.

Quanto al metodo adottato, Fausto cerca di seguire, fin dove è possibile, una articolazione degli argomenti pressoché simile nei diversi capitoli. Alcuni temi, considerati di maggiore interesse nello svolgimento dello studio, sono analizzati in quasi tutti i capitoli. In particolare, rappresentano una costante nella ricerca le vicende del Mezzogiorno, la questione tributaria e il bilancio. A quest'ultimo si collegano gli andamenti della spesa e del debito. Va osservato, peraltro, che l'analisi di queste materie ricorrenti acquista, come è naturale, un peso specifico diverso, a seconda del periodo cui sono riferite.

Ad esempio, il tema della questione meridionale è presente nel dibattito dell'Ottocento quando il Mezzogiorno venne considerato un'area nella quale i reali problemi economici e sociali sono ancora sconosciuti. Successivamente, nell'età giolittiana, il territorio meridionale è configurato come zona danneggiata dall'estensione del sistema tributario sardo al Regno delle Due Sicilie.

Per questo motivo, si osserva che nei confronti del Mezzogiorno è necessario intervenire con una legislazione unitaria, sia per operare una riduzione delle imposte, sia per introdurre esenzioni speciali. Peraltro, è solo negli anni Cinquanta del ventesimo secolo che, al fine di ridurre il dualismo economico esistente tra Nord e Sud, si individuano gli strumenti straordinari da utilizzare nei territori meridionali, attraverso l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno.

La riforma tributaria adottata, inizialmente, da Scialoja nel 1866 e seguita dalla revisione di Wollenberg nel 1901, riceve una spinta, per la sua realizzazione, al momento dell'attuazione dello Stato sociale, disegnato nel 1948 dalla Costituzione repubblicana, configurandosi come indispensabile al suo finanziamento. La riforma, messa in atto nei primi anni Settanta, con Colombo Presidente del Consiglio, Giolitti ministro del bilancio e Ferrari Aggradi ministro del tesoro, si fonda sulla progressività dell'imposta e su una distribuzione del carico fiscale, diversa rispetto al passato, con differenti forme di accertamento, con un'ampia tassazione dei consumi, con una articolazione delle aliquote, crescenti in rapporto al reddito, e con l'introduzione, nel 1973, dell'imposta sull'Iva, a seguito delle pressioni esercitate dalla Comunità europea.

Con riferimento al bilancio e alla sua gestione, incluse le vicende del debito, Fausto osserva che, raggiunto il pareggio nel 1876, seguito dalla creazione del Ministero del tesoro nel 1877, si nota, per alcuni anni, un saldo attivo sia a livello di competenza che a livello di cassa.

Tuttavia, già negli anni Ottanta dell'Ottocento il disavanzo, determinato da un forte incremento delle spese per la difesa, inizia ad apparire come una costante nel nostro ordinamento finanziario. Infatti, dal 1881, soppresso il corso forzoso predisposto dal ministro Magliani, aumenta l'indebitamento e il ripristino della convertibilità finisce travolto da scandali bancari e dissesti finanziari. Nel periodo successivo, si registra ancora un'impennata del disavanzo e del debito, attribuita all'aumento delle spese militari in Africa. In particolare, la guerra in Libia comporta una politica monetaria restrittiva,

responsabile dell'emissione di titoli di debito redimibile, con conseguente crescita del debito. Con la fine della prima guerra mondiale, la situazione finanziaria mostra un aumento non trascurabile delle spese (e del debito pubblico), dovuto anche alla continuazione della guerra in Libia, non sempre equilibrato da un aumento delle entrate.

Accanto alle spese di guerra, a determinare una espansione del deficit sono anche quelle derivanti da una crescita dell'amministrazione avvenuta, in quegli anni, in maniera disordinata. Nel dopoguerra, inoltre, si nota un'eccessiva dilatazione dei profili organizzativi dovuta all'aumento del numero degli organismi di consulenza, dei commissari e delle loro attribuzioni e dei centri di decisione pubblici che, nell'incapacità del Parlamento di ridurlo, godono di un'ampia autonomia di spesa, con consistenti deroghe al regolamento di contabilità di Stato.

Parallelamente, nel dibattito svolto al Senato, per raggiungere il pareggio del bilancio, si agisce attraverso una riduzione della spesa pubblica, indispensabile al fine della stabilità monetaria. Viceversa, con la seconda guerra mondiale, la spesa pubblica subisce un incremento, anche se il Ministro delle finanze Acerbo, nel 1942, continua a perseguire il pareggio, almeno per la gestione ordinaria del bilancio, sia pure in presenza di una consistente riduzione delle entrate.

Peraltro, solo dopo l'approvazione della Costituzione, inizia la vera opera di ricostruzione finanziaria fondata principalmente sugli aiuti del «Piano Marshall». E, in presenza di un disavanzo comunque crescente, Einaudi, nella sua prima relazione come governatore della Banca d'Italia, spiega le ragioni del necessario, consistente ricorso all'emissione di buoni ordinari del tesoro per finanziarlo. La crescita del debito, in quegli anni, aggirandosi intorno al trentadue per cento del *PII*, non desta, secondo Fausto, preoccupazioni. Viceversa, sono gli anni successivi dal 1974 in poi, fino agli anni Ottanta, a segnare l'inizio della stagione degli squilibri finanziari italiani.

In conseguenza di una crescita improvvisa e drammatica dei prezzi, trascinata dall'aumento del petrolio, si pone in essere l'importante e innovativo intervento legislativo operato con la riforma del bilancio (l. n. 468/1978), seguita, dieci anni dopo dalla legge n. 362/1988 correttiva della prima. E, in questo frangente, la finanza acquista un marcato carattere politico, entrando stabilmente nei programmi di governo. Ciò avviene, come osservò Aldo Moro, Presidente del Consiglio nel 1974 rivolgendosi al Parlamento, dopo una «esplosione inflazionistica senza precedenti» derivante dalla crisi petrolifera.

Gli anni dal 1969 al 1988 sono caratterizzati da un'ampia conflittualità. Al 1969, anno sintetizzato dall'espressione «autunno caldo» a causa delle contestazioni sindacali, seguono una lunga lotta al terrorismo e una crescita del deficit dovuta a consistenti trasferimenti agli enti territoriali. Tra gli anni Settanta e Ottanta, la crisi comporta l'adozione di diversi strumenti per contrastarla, con l'effetto di rafforzare le procedure di bilancio, di creare strumenti per il controllo del deficit e regole più severe per la copertura delle spese. Gli strumenti adottati per combattere la crisi nazionale ci rimandano ai *Memoires* di Jean Monnet, convinto sostenitore della crescita dell'Europa attraverso le crisi.

Nel ventennio considerato, il compito di rilanciare l'economia viene affidato alla politica di bilancio del governo, tenuto ad adattare il volume della spesa pubblica e le procedure per il suo finanziamento agli obiettivi dell'equilibrio tendenziale della bilancia dei pagamenti. La necessità di coprire il fabbisogno, in quegli anni, avviene con un forte aumento dell'emissione di titoli a medio e a lungo termine da collocare sul mercato, emissione incrementata negli anni successivi a seguito del divorzio, nel 1981, tra Tesoro e Banca d'Italia. Successivamente, negli anni Novanta, si modifica la struttura del bilancio

con la legge n. 94/1997 e, poi, con la legge n. 196/2009, modificata, per adattarla alle regole europee, con la legge n. 39 del 2011, anno nel quale si chiude la ricerca.

A lettura completata, i differenti eventi, che spostarono la politica finanziaria nel programma di governo e che utilizzarono le crisi finanziarie per modificare l'organizzazione amministrativa nazionale ed europea, rendendola più efficace e più controllabile, non sempre emergono nitidamente. A volte quel legame che ha unito, specie dagli anni Settanta in poi, vicende politiche, situazione economica, scelte finanziarie e normativa europea tende, nella ricostruzione di Fausto, ad allentarsi, forse anche a causa della scarsa diffusione del dibattito giuridico-finanziario tra gli addetti ai lavori. Un peccato perché le vicende finanziarie, nel lungo momento delle crisi, sono all'origine di riforme di grande peso nell'organizzazione nazionale, nell'architettura europea, nella legislazione, nella vigilanza bancaria, nella modifica dell'attività di controllo e nell'integrazione tra gli Stati, vicende tutte che nello studio non riescono ad emergere con il dovuto rilievo. (r.p.)