

## ***Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi***

**OMAR CHESSA\*\***

1. Ricollegandomi all'intervento di Marsid Laze, mi verrebbe da rovesciare il celebre principio *no taxation without representation*. Potrebbe sostenersi con uguale pregnanza e legittimità: *no representation without taxation*; o ancora meglio, *no representation without a budget*, cioè "nessuna rappresentanza senza una decisione di bilancio" (che riguarda sia le entrate che le uscite, sia la tassazione che la spesa) La decisione di bilancio è, infatti, la più importante decisione di indirizzo politico. Se gli organi rappresentativi non possono più assumerla con la pienezza di un tempo, la rappresentanza democratica è azzoppata.

La proposta di costituzionalizzare il pareggio di bilancio (insieme alla dottrina della banca centrale indipendente e al principio concorrenziale) nasce in Europa con la scuola ordoliberalista di Friburgo. Ma ha avuto poi successo anche negli USA con la *Constitutional Political Economy* di Buchanan. Il bersaglio polemico sono le politiche macroeconomiche di gestione della domanda aggregata, nel presupposto che possano compromettere la stabilità dei prezzi: di qui la proposta di introdurre vincoli costituzionali che impediscano alla politica democratica di decidere *discrezionalmente* (cioè *politicamente*) quale debba essere il *trade-off* tra crescita di prezzi e riduzione della disoccupazione.

Sono evidentemente teorie che ripudiano la dottrina di Keynes, poiché perseguono il fine di espungere lo strumentario keynesiano dal novero dei poteri liberamente esercitabili dagli organi di direzione politica. Ma in questo modo non c'è dubbio che siano costituzionalizzati gli assunti teorici di una specifica corrente di pensiero economico, con pochi (o poco significativi) margini di flessibilità.

2. Un influente orientamento interpretativo della dottrina costituzionalistica obietta che la regola del pareggio/equilibrio di bilancio, per come è congegnata nel nostro testo costituzionale, sarebbe flessibile e che pertanto consentirebbe ancora politiche efficacemente anticicliche.

Ora, è indubbio che la norma costituzionale contenga elementi di flessibilità, perché non prevede il pareggio nominale, cioè l'identità contabile fra entrate e spese effettive ("tanto incasso, tanto posso spendere"). È risaputo che il pareggio nominale è sicuramente pro-ciclico: se si riducono le entrate occorre ridurre le spese. E quindi, non può essere uno strumento per uscire dalle crisi recessive, ma anzi le inasprisce. La norma costituzionale è invece costruita sul pareggio strutturale: cioè non richiede l'identità tra entrate e spese effettive, ma fra spese effettive ed entrate potenziali, che sono quelle che lo Stato incasserebbe se il sistema economico operasse a pieno regime. Per avere perciò la misura della correzione strutturale si deve calcolare la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale, il c.d. *output gap*: è opinione largamente condivisa tra i costituzionalisti che questa correzione strutturale sia quell'elemento di flessibilità che consentirebbe ancora oggi la praticabilità del *deficit spending* in funzione anticiclica.

La mia tesi è eterodossa rispetto all'orientamento finora prevalente. Il problema, a mio avviso, è la metodologia di calcolo dell'*output gap*, che a ben vedere non potrebbe mai produrre effetti anticiclici. La cosa singolare è che questo lo dicono ormai anche gli economisti della *voce.info*, che non è certo il tempio delle dottrine economiche eterodosse. In un articolo di Cottarelli, Giammusso e Porello, ma anche in un lavoro del centro studi

---

\* Intervento al seminario interdisciplinare "Ragionando sull'equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità", organizzato dall'Università di Ferrara - Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016.

della BCE – non di pericolosi sovversivi, quindi – si fa presente che la metodologia di calcolo dell'*output gap* offre un margine di correzione strutturale assai risicato.

Il problema, in particolare, è il modello di stima del PIL potenziale concordato a livello UE. Quanto più ampio è lo scostamento tra prodotto effettivo e potenziale tanto più profondo è l'effetto del ciclo e, quindi, tanto più elevata dovrà essere la correzione strutturale del saldo. Date queste premesse, se il PIL potenziale è sottostimato, la correzione strutturale del saldo non potrà in alcun modo sortire un effetto anticiclico, ma opererà sempre in modo pro-ciclico.

Peraltro, a differenza del prodotto effettivo, che è una grandezza misurabile oggettivamente, il prodotto potenziale è una stima incerta, anche perché si basa su una metodologia scientificamente controversa. Bisognerà anzitutto stabilire quali siano i fattori produttivi disponibili: in particolare, nel caso del fattore "lavoro" la metodologia seguita in ambito europeo si basa sul c.d. «tasso naturale di disoccupazione», il quale indica una soglia oltre la quale s'ipotizza che non possa crescere il livello di occupazione (e, quindi, il livello di utilizzo del lavoro come fattore produttivo). Quanto più è elevato il tasso di disoccupazione naturale (detto anche "strutturale" o di "equilibrio") tanto meno sarà elevato il prodotto potenziale e, quindi, la correzione strutturale del saldo di bilancio.

Si dà il caso però che il «tasso naturale di disoccupazione» è nozione che si deve alla teoria monetarista di Milton Friedman. Difficilmente potrà essere condivisa da chi segue un orientamento di tipo neo-keynesiano o comunque eterodosso rispetto al *mainstream* della scienza economica neo-classica. L'esito è paradossale: le politiche di stimolo in funzione anticiclica, cioè le politiche keynesiane, sarebbero consentite solo a condizione di essere rispettose dei parametri numerici stabiliti in base a un apparato categoriale messo a punto dalla scienza economica anti-keynesiana! Ciò mi sembra valga a escludere definitivamente che nozioni come il saldo strutturale di bilancio, l'obiettivo di medio termine (MTO), l'*output gap*, la disoccupazione strutturale, etc., possano portarsi come prova del fatto che la disciplina sull'equilibrio di bilancio sia flessibile quel tanto che occorre per consentire ai governi nazionali di praticare ancora politiche espansive keynesiane.

Ma come si calcola precisamente il tasso naturale di disoccupazione? Si guarda la serie statistica, con gli effetti di isteresi che ne conseguono. Provo a offrire qualche dato. Per la Commissione UE il tasso di disoccupazione potenziale dell'Italia era stimato del 10,4% nel 2013 e nell'11% per il 2015. Significa che per il 2016 sarà ancora più elevato. Insomma, se ogni anno il prodotto potenziale stimato si riduce rispetto all'anno precedente, il tasso di disoccupazione naturale aumenta. Questo significa che il margine di correzione strutturale sarà sempre più risicato e l'arma del pareggio strutturale sempre più spuntata.

In altre parole, se l'occupazione effettiva crolla per effetto della crisi, aumentano le stime della disoccupazione strutturale, che a loro volta riducono la stima del prodotto potenziale, dell'*output gap* e, infine, del margine di correzione strutturale del saldo di bilancio, col risultato che il *deficit spending* consentito sarà ben al di sotto di ciò che sarebbe necessario al fine di contrastare la fase avversa del ciclo.

3. Perché ci siamo dati questa regola? Quali sono i presupposti che stanno dietro l'introduzione di questa "camicia di forza"?

Le spiegazioni sono almeno due. Una è ideologica. Indubbiamente le ideologie sono importanti, perché determinano i modi di pensare e le scelte politiche. In particolare, per tanti anni hanno prevalso dottrine come quella dell'«austerità espansiva», secondo cui le politiche di rigore fiscale non soltanto non avrebbero effetti pro-ciclici, ma addirittura avrebbero un effetto espansivo. Però adesso sono rimasti in pochi a ribadire la validità di questo approccio teorico.

L'altra spiegazione ricollega l'introduzione del pareggio di bilancio ai vincoli sistemici che discendono dall'appartenenza all'unione monetaria. Flavio Guella faceva giustamente l'esempio degli stati federali, in cui il pareggio di bilancio c'è per gli stati membri ma non per la federazione. La ragione è chiara: il bilancio degli enti federati deve essere in pareggio perché è il bilancio federale a dover operare come strumento di stabilizzazione macroeconomica e in funzione anticiclica. Ragionando per analogia, i bilanci nazionali degli stati membri dell'Eurozona sarebbero come i bilanci degli stati membri di una federazione.

Senonché è noto che il bilancio europeo è di dimensioni molto contenute, attestandosi intorno all'1% del prodotto europeo complessivo. Invece un vero bilancio federale dovrebbe arrivare almeno al 20-30%, se non di più. Soltanto un bilancio così dimensionato può operare in funzione anticiclica. Ne consegue che le politiche keynesiane non si possono fare né a livello nazionale né a livello europeo.

Nella sua relazione Camilla Buzzacchi ricordava come in questa fase di difficoltà si stia invocando da più parti una maggiore "flessibilità" della *governance* europea di finanza pubblica; inoltre poneva la questione se questa "flessibilità" avesse a che fare con la vecchia discrezionalità in materia di gestione della finanza pubblica. A questo proposito mi viene in mente il famoso articolo di Kydland e Prescott di oltre trent'anni fa, dal titolo *Rules Rather than Discretion*: la tesi era che le "regole" siano preferibili alla "discrezionalità" quando si ha a che fare con le politiche fiscali e monetarie, nel senso che con riguardo a questi ambiti della politica economica occorrerebbe che gli automatismi impersonali di regole neutrali si sostituissero alla libera scelta politica. L'idea di Kydland e Prescott ha avuto successo: ne sono la riprova le regole di *inflation targeting* in tema di politica monetaria, cui si connette il consolidamento della dottrina della *Central Bank Independence*, e la grande diffusione delle *Balanced Budget Rules*, ossia delle regole numeriche sul pareggio di bilancio.

Ma la discrezionalità sembra voglia prendersi la rivincita: Camilla Buzzacchi fa notare che è la Commissione Europea a valutare *discrezionalmente* il processo di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine (OMT), con ciò dimostrando l'elasticità delle regole sull'equilibrio di bilancio. Di qui la questione se la *nuova* flessibilità sia come la *vecchia* discrezionalità. Io ho qualche dubbio che le due cose possano assimilarsi. Quando si parla di *discrezionalità* nella gestione della finanza pubblica si fa riferimento alla libera scelta politica degli organi democratici di indirizzo. In questo caso però il momento della scelta discrezionale non si colloca a livello nazionale ma in quello sovranazionale, sicché trova conferma il fatto che la politica democratica nazionale non possa più decidere liberamente di adottare politiche keynesiane, con tutto quel che ne consegue per la tenuta del principio democratico-rappresentativo, come si diceva prima.

4. Ma sino a che punto la Commissione europea può aumentare i margini di flessibilità nella conduzione delle politiche fiscali nazionali? Mi sembra che la via sia stretta: nella situazione costituzionale europea il pareggio di bilancio e l'austerità fiscale non sono scelte politiche contingenti e facilmente rinunciabili, basta che lo si voglia: sono invece una necessità sistemica, un elemento basilare nella costruzione dell'Eurozona.

La ragione è proprio l'assenza di un bilancio federale europeo di dimensioni adeguate, cioè di dimensioni che consentirebbero di fronteggiare efficacemente eventuali shock asimmetrici che colpissero solo taluni paesi dell'unione monetaria. Supponiamo, ad esempio, che più paesi aventi la medesima moneta condividano un bilancio comune, di dimensioni ragguardevoli: qualora uno di questi paesi fosse colpito da crisi economica, con un sensibile calo della produzione, dell'occupazione e delle entrate fiscali, gli stabilizzatori automatici del bilancio vi farebbero confluire risorse sotto forma di sussidi di disoccupazione, di cassa integrazione e di vari altri ausili. E tutte queste provvidenze sarebbero

finanziate prevalentemente con le entrate fiscali dei paesi che hanno un ciclo economico positivo. In questo modo gli Stati membri che si trovano in una fase espansiva sosterranno quelli in fase di contrazione: automaticamente fluirebbero risorse dalle nazioni in *surplus* a quelle in affanno, mitigando le conseguenze sociali negative di fasi recessive che dovrebbero colpire solo alcuni paesi dell'unione valutaria.

Se però manca un vero bilancio centralizzato a livello sovranazionale, l'urto di uno shock asimmetrico dovrà essere assorbito dalla finanza pubblica nazionale e quindi si ripercuoterà sugli stabilizzatori automatici di bilancio che operano a livello statale. Ma se cresce troppo la spesa sociale, il deficit e l'indebitamento in una moneta che lo Stato non controlla, ciò può creare problemi. Per questo occorre una regola comune che impedisca il *moral hazard* e gli *spill-over*. In uno scenario siffatto gli Stati non possono avere piena libertà di manovra delle leve della politica fiscale; ed è invece necessario limitare fortemente il ricorso al *deficit spending* quale stimolo alla domanda interna aggregata.

5. L'impossibilità di politiche espansive nazionali o sovranazionali allontana l'obiettivo della piena occupazione: questo pone, a mio avviso, un serio problema di diritto costituzionale.

L'art. 4 Cost., infatti, prevede che «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»: da questa disposizione Crisafulli evinceva la norma secondo cui è un obbligo costituzionale adoperarsi affinché si creino le condizioni materiali che consentono «a tutti la possibilità di *ottenere o riottenere* un lavoro». L'art. 4 Cost. non può pertanto relegarsi «nel limbo delle disposizioni prive di valore normativo ossia delle manifestazioni di...buone intenzioni», poiché si tratta invece di «una e vera e propria disposizione normativa», appartenente alla categoria delle norme programmatiche vincolanti il potere legislativo (V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1951, ora ripubblicato in *Id. Prima e dopo la Costituzione*, ESI, Napoli, 2015, 286, 287).

È risaputo che il diritto al lavoro non può raffigurarsi nei termini di un diritto perfetto, azionabile in giudizio: e infatti, come dice l'art. 4 la Repubblica solo «promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Il suo soddisfacimento dipende dall'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. Tuttavia, come si è detto, l'art. 4 Cost. impegna la Repubblica a garantire l'effettività del diritto al lavoro (l'unico diritto che figura tra i principi fondamentali): ciò significa che la legislazione e l'azione amministrativa devono garantire *indirettamente* il diritto al lavoro, intervenendo *direttamente* sui processi economici da cui dipende l'incontro tra domanda e offerta, specialmente stimolando la domanda di lavoro (se è scarsa) e qualificando l'offerta di lavoro (se è scadente). Nessuno strumento di politica economica può essere precluso *a priori*, se ricade tra quelli che nelle circostanze date possono essere utili al fine di assicurare l'imperativo costituzionale della piena occupazione. Invece sono costituzionalmente bandite le misure di politica economica dirette a creare condizioni (o equilibri) di sotto-occupazione.

Ebbene, se la piena occupazione è la prescrizione di una norma costituzionale programmatica, allora non sono costituzionalmente ammissibili politiche rivolte al fine di mantenere stabilmente una condizione di sotto-occupazione. Saranno poi le valutazioni discrezionali degli organi di direzione politica a decidere quale misura di politica fiscale, monetaria, regolatoria, ecc., sia quella che, *nelle condizioni date*, possa assicurare l'obiettivo costituzionale della effettività del diritto al lavoro. Possono essere politiche keynesiane di stimolo alla domanda aggregata ovvero politiche *supply-sided*, cioè agenti sul lato dell'offerta. Resta fermo, però, che in base al dettato costituzionale vigente sono permesse, e anzi prescritte, tanto le une quanto le altre, secondo ciò che – *nelle condizioni date* – dovesse occorrere in vista del pieno impiego.

6. Il fatto che il nucleo profondo della nostra Costituzione preveda la possibilità (e in taluni casi l'obbligo) di politiche espansive finalizzate al pieno impiego solleva il problema dell'inflazione e del debito pubblico: può sostenersi che il testo costituzionale sia povero d'indicazioni se non proprio indifferente rispetto a questi due fenomeni macroeconomici? Oppure anche riguardo a questi può esserci un punto di vista costituzionale?

Con riguardo specifico alla questione dell'inflazione viene in rilievo la tutela del risparmio di cui all'art. 47 Cost., che taluni indicano come il fondamento di una politica monetaria antinflazionistica, o meglio: «a bassissimo livello di inflazione» (Bognetti). Ora, non c'è dubbio che una fiammata iper-inflazionistica – per intenderci, del tipo di quella che colpì la repubblica di Weimar negli anni '20 del secolo scorso – falcierebbe in modo devastante il risparmio dei cittadini, insieme a ogni altro attivo finanziario denominato nella valuta instabile, ma ciò non è un argomento a sostegno del fatto che per la Costituzione occorra un «bassissimo tasso di inflazione»: così ragionando, non solo si pretende di fondare sull'art. 47 i lineamenti essenziali della politica monetaria nazionale, ma anche di evincerne le misure quantitative cui preordinare il suo esercizio!

Ma anche immaginando che la necessità di politiche anti-inflazionistiche abbia un sicuro fondamento costituzionale, c'è comunque l'obbligo costituzionale di politiche per la piena occupazione. In tal caso si debbono contemperare i due principi, cioè il lavoro per tutti e la stabilità dei prezzi, assicurando il primo attraverso strumenti che consentano di tenere sotto controllo la crescita devastante dei secondi.

Lo strumento che era stato messo a punto negli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta, e che è stato utilizzato non solo in Italia, ma in tutto il mondo, si basava sulla “curva di Phillips”, un modello che individua un *trade-off* tra crescita dell'occupazione e stabilità dei prezzi. Attraverso questo strumento analitico le politiche fiscali e monetarie potevano individuare un punto di equilibrio tra occupazione e inflazione: se si agisce sulla domanda interna per far crescere l'occupazione, allora si deve mettere in conto un tasso di inflazione un po' più elevato; se invece si vuole tutelare maggiormente il risparmio, allora basta togliere il piede dall'acceleratore della domanda interna, ridurre un poco il livello di occupazione e garantire così una maggiore stabilità della moneta. Sarà compito della politica democratica decidere dove collocare esattamente questo punto di equilibrio. Era una soluzione che ha funzionato e che permetteva di tenere insieme entrambe le grandezze costituzionali. Fermo restando che comunque l'obiettivo della piena occupazione doveva considerarsi prevalente, non fosse altro perché l'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro e perché l'art. 4 è fra i principi fondamentali, mentre l'art. 47 no.

Negli anni Settanta-Ottanta, tuttavia, questo strumento viene messo in discussione e diventa egemone la tesi secondo cui le politiche di *deficit spending* produrrebbero sempre e solo inflazione senza giovare veramente all'occupazione. L'inflazione, anzi la stagflazione, degli anni Settanta, peraltro, sembrava avvalorare questa critica. Ma a leggere attentamente i dati col senno di poi si scopre che la narrazione dominante era viziata e che occorre fare una sorta di contro-storia di quegli anni; una contro-storia praticamente impossibile durante gli anni Ottanta e gli anni Novanta, perché l'indirizzo ideologico dominante spingeva in tutt'altra direzione.

Ad esempio, solo considerando la fiammata inflazionistica italiana degli anni Settanta, si scopre che essa si situa a cavallo tra il 1973 e il 1974 e poi a cavallo fra il 1979 e il 1980, cioè per effetto delle due grandi crisi petrolifere mondiali. In quegli anni in Italia c'era una situazione di piena occupazione (che non significa 100%, ma un tasso di disoccupazione dell'1-2%, tenendo conto della disoccupazione frizionale), per cui se si surriscaldava la domanda interna era evidente che ci sarebbe stata inflazione. Ma non fu la politica di spesa a generare inflazione: fu il rincaro energetico che fece schizzare verso l'alto i prezzi.

7. Ricade inoltre nel clima ideologico di quegli anni il c.d. “divorzio” tra Banca d’Italia e Tesoro del 1981 (opportunamente rievocato nel nostro seminario dall’intervento di Luigi Sica). Non fu un evento isolato che riguardò solamente il nostro Paese. Un po’ in tutte le democrazie industriali sviluppate prendeva piede, infatti, il principio dell’indipendenza della banca centrale rispetto al potere esecutivo. Prima del “divorzio” la Banca centrale doveva emettere moneta su richiesta del Tesoro, il quale poteva chiedere che i titoli invenduti del debito pubblico venissero acquistati dalla Banca centrale; addirittura poteva chiedere che venissero acquistati ancora prima che le aste si chiudessero. L’obiettivo non era tanto quello di creare moneta quanto quello di calmierare i tassi di interesse affinché non superassero il livello prescelto dal Governo. In questo modo si assicurava la sostenibilità del debito pubblico, che non per caso sino ai primissimi anni Ottanta non costituiva la preoccupazione di nessuno. Fu dopo il “divorzio” a raggiungere livelli preoccupanti. Basti pensare che negli anni Sessanta il rapporto debito/Pil era ancora al 60%. Raddoppia invece dal 1981 al 1993 toccando la soglia del 119%. La vulgata dominante attribuisce le responsabilità alla “politica spendacciona”, alle pensioni di invalidità, a un sistema di *welfare* divenuto troppo costoso, etc. Ma va detto che dal 1981 in poi la spesa sociale è rimasta sostanzialmente invariata: e fu pertanto la crescita vertiginosa dei tassi di interesse, non più calmierati dal *fiat money* del Tesoro, a far esplodere il debito pubblico.

Certo, si sarebbe potuto evitare il crescente indebitamento se, in risposta alla perdita del potere governativo di fissare i tassi di interesse sul debito (potere che venne consegnato ai mercati finanziari), i Governi si fossero attenuti a una più severa politica di bilancio. Posta così la questione, sembra che la responsabilità del debito sia invero da imputare a scelte sbagliate della politica, restia ad assumere linee di condotta coerenti col nuovo incentivo istituzionale costituito dall’indipendenza della banca centrale. Secondo questa chiave di lettura, non sarebbe la dottrina della *Central Bank Independence* (CBI) ad avere generato il debito pubblico, ma furono le forze partitiche e gli organi costituzionali di direzione politica a non avere considerato gli effetti che sarebbero sprigionati da politiche fiscali espansive non supportate dal *fiat money* (ossia, dall’obbligo per la banca centrale di monetizzare il debito sovrano). È, però, una linea di ragionamento capziosa.

Innanzitutto, una considerazione rigorosa dei nessi causali dovrebbe indurci a distinguere tra costanti e variabili. Le politiche keynesiane di gestione della domanda aggregata e di tutela sociale furono la costante che rimase invariata nel passaggio storico rappresentato dal divorzio tra Banca d’Italia e Tesoro, mentre gli alti tassi di interesse furono la variabile che si aggiunse in seguito al “divorzio”. E se la genesi di un evento è da ricollegare alla combinazione di un elemento preesistente, che di per sé, isolatamente preso, sarebbe stato inidoneo a produrlo, con un elemento nuovo, aggiuntivo rispetto al quadro dato, allora logica vorrebbe che la causa, e la conseguente imputazione di responsabilità, sia da collocare in corrispondenza del secondo e non già del primo.

Al limite può lamentarsi un atteggiamento schizofrenico delle forze politiche al tempo maggioritarie, le quali per un verso vollero l’esordio della CBI, ma per l’altro trascurarono di adeguarsi a quel che, inevitabilmente, ne sarebbe conseguito, lasciando il resto immutato... ma questo ragionamento ci porterebbe lontano, perché bisognerebbe chiedersi quale fosse il grado di consapevolezza delle conseguenze che potevano scaturire dal “divorzio”, quali furono le analisi economiche prevalenti e le coalizioni di interessi che, larvamente o dietro le quinte, spinsero affinché si aderisse alla pratica della CBI. Occorre inoltre considerare i condizionamenti legati al contesto internazionale, che indubbiamente spingevano affinché in tutte le democrazie industriali avanzate si varassero misure di liberalizzazione ed espansione dei mercati finanziaria, e così via. Insomma, si tratta di ricostruire la genesi e le modalità di affermazione di quella complessa corrente di idee, pratiche, decisioni, interessi, etc., che prende il nome di «neoliberalismo» e che scandì, a livello mondiale, gli eventi politici ed economici più significativi a partire dalla fine degli anni ‘70

sino ai giorni nostri. Ma il discorso – come ho detto – porterebbe lontano, sicché non aggiungo altro (mi occupo di tutto questo in un libro di prossima pubblicazione dal titolo *La costituzione della moneta*).

8. Sta di fatto che c'è un nesso strettissimo tra le *Balanced Budget Rules* e la dottrina della *Central Bank Independence* (CBI): sono dispositivi complementari, che fanno parte di un medesimo progetto di costituzionalismo neoliberale. Il motto *rules rather than discretion*, che tanto successo ha nel *mainstream* della scienza economica contemporanea, fu coniato non solo con riferimento alla politica monetaria ma anche con riferimento alla politica fiscale.

La finalità autentica del “divorzio”, infatti, non era tanto quella di disinflazionare l'economia secondo gli assunti teorici della c.d. «teoria quantitativa della moneta», bensì quello di incentivare una politica di bilancio più rigida e di consentire la liberalizzazione e l'espansione dei mercati finanziari. La CBI doveva essere la via per transitare da politiche di *deficit spending* a politiche di austerità fiscale, l'incentivo affinché ci si attenesse all'imperativo del pareggio (o avanzo) di bilancio. Prefigurava quindi un vero e proprio cambio di paradigma nella costituzione economica reale, specialmente se associata all'introduzione del cambio valutario fisso, che infatti precedette il “divorzio” di qualche anno – il 1978 – con l'ingresso dell'Italia nello SME (Sistema Monetario Europeo). La combinazione tra un rapporto di cambio più rigido (pur entro una banda larga di oscillazione) e una politica monetaria restrittiva (con alti tassi di interesse) avrebbe dovuto, da un lato, ridimensionare la spesa pubblica e l'intervento statale nell'economia – perché creava un contesto in cui diventavano sostanzialmente impraticabili gli strumenti tradizionali del keynesismo – e, dall'altro, creare le condizioni per comportamenti maggiormente orientati al mercato, valorizzando i meccanismi concorrenziali, incentivando la produttività e inducendo le imprese a opporre maggiore resistenza alle pressioni sindacali e, quindi, alle spinte redistributive foriere di una lievitazione del costo del lavoro.

Il resto è storia recente. Il grande dilemma è se siamo dentro a quella che prima ho definito una “camicia di forza” o se invece non c'è nulla che debba impensierirci, perché sarebbe nell'essenza dello stato costituzionale porre limiti al potere politico.

L'alternativa di fondo, in particolare, è se la previsione di limiti stringenti nei confronti della politica monetaria e fiscale – limiti volti a sostituire la discrezionalità politica degli organi di governo con automatismi scanditi da regole rigide – debbano ricondursi alla grande tradizione del costituzionalismo o se, al contrario, siano al servizio di un modello economico, sociale e politico che con gli ideali del costituzionalismo, specialmente di quello democratico-sociale, hanno poco o nulla a che spartire.

Credo che dalle analisi svolte finora si evinca chiaramente quale sia la posizione dello scrivente.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale. Università di Sassari.