

COSTITUZIONE E BILANCIO DELLO STATO. IL PROBLEMA DELLE SPESE IN DEFICIT.

(Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi) •

di G. Boggetti
(1 giugno 2010)

Sommario

- I *Lo Stato liberale e il principio del pareggio del bilancio*
- II *Il deficit del bilancio nel modello dello stato democratico*
 - A) *L economia “sociale” dello stato interventista*
 - B) *La nuova “costituzione monetaria” e la problematica “sociale” del fenomeno inflazione*
 - C) *La nuova “costituzione fiscale-finanziaria” e la problematica “sociale” dei bilanci in disavanzo*
 - D) *Limiti particolari, procedurali e sostanziali, all’espandersi illimitato dei disavanzi*
 - E) *Il generale principio “sociale” della dovuta “moderazione” dei disavanzi*
- III *Il problema dei bilanci in deficit nell’ordinamento italiano repubblicano*
 - A) *Il senso originario dell’art. 81*
 - B) *Il superamento del senso originario dell’art.81. L’apporto (inadeguato per un modello “sociale”) di dottrina e giurisprudenza. La lunga gestione infelice della finanza pubblica da parte della classe politica*
 - C) *Anni Sessanta. La trasformazione del significato e della portata della normativa dell’art.81 ad opera della dottrina giuridica e della giurisprudenza*
 - D) *Gli anni Settanta e Ottanta. La Legge finanziaria e i suoi risultati fallimentari*
 - E) *Voci di dissenso e una proposta di riforma dell’articolo 81*
 - F) *Le vicende successive agli anni Ottanta. Varie proposte di riforma dell’art. 81. Le revisioni della legge sulla contabilità dello Stato. Alcuni sviluppi nel campo della dottrina*
 - G) *La interpretazione da adottarsi attualmente dell’art. 81 e le regole del bilancio per i tempi ordinari*
- IV *Deficit spending (e altre misure rimediale) in straordinarie situazioni di grave emergenza. La grande crisi del 2008. Le ipotetiche ricadute (temporanee e non) sulle strutture “sociali” degli stati occidentali*
 - A) *Alle origini della crisi del 2008*
 - B) *Rimedi a livello internazionale*
 - C) *Possibili rimedi nell’ambito del sistema costituzionale degli Stati Uniti*
 - D) *La problematica dei rimedi nell’ambito della Comunità europea*
 - E) *Il caso dell’Italia*
- V *Conclusione*

Il tema è argomento di bruciante attualità. Ne tratterò non nella prospettiva dei rapporti Governo / Parlamento¹, bensì in quella più ampia, e più storicamente istruttiva, delle “forme di stato”. Farò una trattazione storico-comparatistica del tema, per necessità di spazio sintetica e sommaria, ma, ritengo, non priva di qualche utilità per via di alcuni punti di vista inconsueti che in essa verranno proposti al vaglio critico del lettore. Nella parte dedicata al particolare caso italiano il discorso servirà anche a mettere in luce il carattere intensamente “creativo” che ha contraddistinto l’opera della nostra dottrina costituzionale e della nostra prassi legislativa e giurisprudenziale in materia. Una sottolineatura necessaria per l’intelligenza e la corretta valutazione storica delle vicende di un aspetto

• *Versione allargata della relazione presentata ad un seminario tenutosi sull’argomento il 2 dicembre 2008 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Bocconi di Milano. Il testo è stato elaborato in via definitiva nella primavera del 2009 e consegnato per la pubblicazione alla Rivista “Nomos”, che l’ha ora inserito nel fascicolo n. 3 del 2008.*

¹ Guido Rivosecchi, *L’indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007. Occorre subito avvertire che le critiche che si fanno in questo saggio ad alcune posizioni di fondo assunte da Rivosecchi non intendono mettere in questione le serie qualità del libro nel suo insieme e nelle parti che trattano i dettagli della problematica specifica oggetto del suo studio.

essenziale della nostra politica finanziaria e fiscale nel corso di più di mezzo secolo - oltrecchè utile a ribadire indirettamente la validità di una teoria realistica del diritto che sappia nettamente distinguere tra obiettiva conoscenza storica d'esso e sua rielaborazione giurisprudenziale a fini pratici -.

I. *Lo Stato liberale e il principio del pareggio del bilancio*

J. Buchanan ha scritto che nella tradizione del sistema americano avanti il New Deal il principio del pareggio godeva del rango di un vero principio costituzionale sostanziale²: detto in termini mortatiani, rappresentava un principio della costituzione materiale di quel paese. Generalizzando, e senza troppa tema di incorrere in eccesso, si può dire che esso apparteneva in tale veste anche alle costituzioni di tutti i maggiori ordinamenti occidentali dell'epoca liberale- Italia inclusa-. Il principio richiedeva che, al di là della corretta corrispondenza di entrate e uscite nella contabilità formale dello stato, le spese fossero per intero coperte dal provento dei tributi. Al dovere del pareggio del bilancio in tal senso sostanziale si ammetteva potersi derogare solo nei periodi eccezionali di coinvolgimento in guerre o in casi di assoluta emergenza. Alla copertura delle spese per tali straordinarie occasioni si provvedeva col ricorso a prestiti ottenuti dal mercato (la dottrina dell'epoca parlava in proposito di "finanza straordinaria")³, ovvero, in situazioni estreme, anche con la eccezionale, diretta emissione di nuova carta -moneta. Il principio esigeva peraltro che, subito lo strappo eccezionale, il bilancio dello stato venisse portato successivamente in pareggio nel tempo più breve possibile, con la copertura per intero con mezzi tributari degli interessi da pagarsi sui prestiti contratti e con la previsione altresì della possibile stessa anticipata estinzione dei prestiti esistenti (la "riduzione" progressiva del debito pubblico). Se si considera la storia dei maggiori e più ordinati ordinamenti occidentali dell'Ottocento e fino alla prima Guerra Mondiale, si può dire che il principio del pareggio, nei termini ora definiti, fu realmente per lo più osservato dagli stati, da quel principio costituzional-materiale che per essi in effetti era⁴.

Quattro erano le ragioni principali che inducevano gli stati ad attenersi per quanto possibile a un rigoroso rispetto del principio del pareggio (ad evitare cioè bilanci in deficit).

- a) Sfuggire alla più facile via del ricorso al deficit, in luogo dell'imposizione fastidiosa e impopolare di maggiori tributi, quando si volessero ampliare le spese: lo stato doveva rimanere "piccolo", e ogni remora a spendere contava in positivo.
- b) Non trasferire su successivi elettori il peso dell'istituire - e del sopportare - le imposte che comunque sarebbero poi state necessarie per pagare gli interessi e alla fine restituire il capitale dei prestiti contratti.
- c) Non mettere in pericolo, con l'accumularsi progressivo di deficit, l'integrità del debito pubblico, cioè la volontà-capacità dello stato di onorare puntualmente e senza sconti i suoi debiti (lo Statuto albertino-art. 31-proclamava il debito pubblico "inviolabile").
- d) Non compromettere la assoluta stabilità del valore di cambio della moneta.

Per meglio comprendere questo ultimo punto, occorre tener presente la stretta connessione che legava, nel quadro della formula politica liberale, la costituzione fiscale (avversa ai bilanci in deficit) e la costituzione monetaria, tipica dell'epoca. Quest'ultima era tutta imperniata sulla fissazione -fatta per legge in via definitiva, ossia, si postulava, per

² J. M. Buchanan e R. E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977, pagg. 9 ss., 21 ss.

³ Vedasi per esempio L. Einaudi, *Principi di scienza della finanza*, 4°ed., rist., Boringhieri, Torino, 1948, Libro terzo, pagg. 317 ss.

⁴ Cfr., a conferma, i dati relativi ai bilanci dei maggiori stati occidentali nell'Ottocento e fino alla prima Guerra Mondiale riportati alla voce *Bilancio* della *Enciclopedia Italiana* (1930). Per l'Italia, F. Spinelli e M. Fratianni, *Storia monetaria d'Italia*, Mondadori, Milano, 1991, pagg. 125-6, 173

sempre- di una data” parità”, e congiunta convertibilità (a richiesta), della unità monetaria cartacea propria dello stato (sterlina, dollaro, franco, lira, ecc.) con una certa quantità di metallo prezioso (da ultimo, l’oro). Tale parità-convertibilità, fissa nel tempo, assicurava i possessori di moneta contro ogni svalutazione arbitraria del loro patrimonio, sempreché lo stato non ripudiasse addirittura -cosa ritenuta infamante- il promesso, garantito ancoraggio della sua moneta all’oro. Lo stato non poteva oltretutto permettersi di stampare in libertà carta- moneta, perché l’eccesso d’essa, rispetto alla riserva d’oro a sua disposizione, avrebbe messo a rischio il solenne impegno dello stato di tramutare in oro la moneta che gli venisse offerta per conversione.

La stabilità del cambio moneta-nazionale/oro era altresì garanzia della stabilità dei cambi tra la moneta dello stato e quella degli altri stati che ancorassero anche essi la loro moneta all’oro: con la conseguenza indiretta di una notevole certezza che le bilance dei pagamenti nei reciproci rapporti commerciali - fondati sulla regola della libertà di circolazione internazionale dei capitali- si sarebbero sistemate naturalmente in equilibrio. In questo quadro, turbamenti notevoli poteva recare la presenza protratta di deficit consistenti nel bilancio dello stato: perché lo stato, stretto dalla necessità di trovare fondi per le spese non coperte da entrate tributarie, poteva indursi a stampare carta-moneta aggiuntiva ovvero imporre alla Banca di emissione di prestargli danaro, magari a condizioni di favore: operazioni che in entrambi i casi comportavano una dilatazione del circolante monetario cartaceo, capace a quel punto di mettere in forse la capacità dello stato di soddisfare le eventuali, crescenti richieste di conversione in oro della sua moneta, con preoccupanti ripercussioni anche nei rapporti economici internazionali⁵.

Durante l’epoca liberale il sostanziale rispetto da parte degli stati del principio del pareggio del bilancio, e dello stabile ancoraggio della moneta all’oro secondo una parità prefissata, creò- col concorso di vari altri fattori favorevoli - il mondo che è stato detto della “sicurezza borghese”: *die Welt der Sicherheit*, rievocato, con la commossa penna della nostalgia, da Stefan Zweig⁶. La certezza che i propri risparmi - specie i piccoli risparmi, quelli conservati in danaro liquido e in crediti di valuta -, salvo inattese, impensabili catastrofi, non sarebbero mai stati sviliti dalla mano arbitraria e avida di uno stato padrone e avrebbero conservato anche nel lungo tempo più o meno lo stesso valore economico (o capacità d’acquisto)⁷.

II. Il deficit del bilancio nel modello dello stato democratico

A) L’economia “sociale” dello stato interventista

Se si considera l’evidenza delle prassi consolidate (ai livelli legislativi, esecutivi e giurisprudenziali), cioè l’evidenza dei fatti, è legittimo dire che negli stati della democrazia sociale del ventesimo secolo il principio del pareggio ha perso lo status della costituzionalità. Mentre i bilanci dei maggiori stati dell’epoca liberale si presentavano in prevalenza, nel corso degli anni, in situazioni di pareggio, quelli degli stati democratici, negli anni che vanno da dopo la prima Guerra Mondiale ad oggi, solo eccezionalmente mettono in luce una parità tra spese e entrate tributarie: sono invece normalmente in

⁵ In proposito, C. Bresciani Turrone, *Corso di economia politica*. Volume 2°, Giuffrè, Milano, 1954, passim; J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New York, 1954, Part 3, pagg. 379 ss.; B. Eichengreen, *La globalizzazione del capitale*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998, cap. 2.

⁶ S. Zweig, *Die Welt von Gestern*, 1944, rist. Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 1970, cap. I.

⁷ La stabilità del valore della moneta attraverso decenni è attestata, per quello che riguarda l’Italia, dall’elenco dei coefficienti di trasformazione della lira, in base agli indici dei prezzi al consumo, durante il periodo che va dal 1861 al 1914: coefficienti praticamente statici. Cfr. F. Galimberti, *Tutti i numeri dell’Italia - 1865-1995-*, Il Sole-24 Ore, Milano, 1995, pag. 30.

condizioni di disavanzo. Vi sono, alla luce dei valori e delle realtà del modello democratico, varie e profonde ragioni per cui, negli ordinamenti che si ispirano a tale modello, il fenomeno del deficit di bilancio (ma non, come vedremo, ogni tipo di deficit) rivesta il carattere della normalità.

Gli studiosi della scienza economica attribuiscono talvolta il netto cambiamento degli atteggiamenti politici in ordine alla accettabilità dei deficit di bilancio come strumento normale di gestione delle finanze pubbliche alla scoperta che, negli anni Trenta, Keynes avrebbe fatto della fallacia delle leggi economiche affermate dagli economisti "neoclassici" e della verità di una nuova "teoria", secondo cui i sistemi capitalistici tendono ad acquietarsi in equilibri di sotto-occupazione. Le novità del pensiero keynesiano, con l'accento posto sulla necessità di promuovere la massima possibile occupazione dei lavoratori (uno dei valori più importanti nella galassia del modello democratico attuale) hanno certamente contribuito al riorientamento delle prassi dei politici, fornendo loro strumenti concettuali utili - ma non sempre benefici - a giustificare le loro nuove scelte. E tuttavia le cause di quel riorientamento e dell'abbandono della tradizionale, radicata avversione nei confronti dei deficit sono molto più complesse. Esse hanno a che vedere con la sostituzione, nella mentalità etico-politica delle classi dirigenti occidentali, dell'ideale, del sistema dei valori e delle strutture del modello "sociale" a quelli precedenti del modello liberale - il tutto naturalmente in concomitanza con la trasformazione dei modi di produzione e di vita di società prima agricolo-commerciali ed ora industriali e postindustriali -.

Il ventaglio dei valori propri del modello "sociale" è articolato e complesso. Limitando il discorso ai soli aspetti dell'organizzazione economica, il modello conserva l'impianto degli istituti privatistici come motore principale dell'economia, ma, ripudiando l'ideale dello stato "piccolo", pone accanto ad essi la figura dello stato "interventista": il quale interviene non solo per assicurare con svariati metodi i ritmi regolari di uno sviluppo sostenuto, portatore di livelli sempre alti di occupazione, ma interviene altresì per garantire alla massa dei cittadini la fruizione di diritti "sociali" quali quello all'istruzione, alla previdenza, all'assistenza, alla salute, e per effettuare una certa redistribuzione della ricchezza troppo inegualmente ripartita dagli automatismi del mercato. Nascono da questa logica interventista le forme ben note, nella fenomenologia politica del secolo ventesimo, dello stato regolatore, dello stato imprenditore, dello stato finanziatore, dello stato fornitore di servizi sociali. Ne seguono modificazioni di fondo in tutti i settori collegati della complessiva "costituzione economica" dell'ordinamento⁸.

B) La nuova "costituzione monetaria" e la problematica "sociale" del fenomeno inflazione

Nel quadro di queste profonde, collegate modificazioni, viene, per prima, la trasformazione della "costituzione monetaria", che investe, gradualmente, tutti gli ordinamenti degli stati contemporanei. Dappertutto, dopo gli anni Venti, il diretto, permanente ancoraggio della moneta all'oro è stato abbandonato. Per un certo periodo, dopo la seconda Guerra Mondiale, si è tentato di ancorare flessibilmente le monete degli altri stati al dollaro, a sua volta dichiarato convertibile in oro (peraltro dopo previa svalutazione della sua originaria parità). Anche a questo tentativo di parziale stabilizzazione dei cambi delle monete tra loro si è rinunciato nel 1971, e da allora ad oggi quei rapporti di cambio sono rimasti integralmente affidati alla contrattazione libera dei mercati; con gli ovvi effetti di incertezza

⁸ Per una più dettagliata definizione dei concetti dello "stato sociale", della sua "costituzione economica", e delle loro varie attuazioni storiche, utilizzati dalle note di questo scritto, vedansi G. Bognetti, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983; Id., *La costituzione economica italiana*, Giappichelli, Torino, 1995; Id., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, 2 voll., Giappichelli, Torino, 1999-2000.

nelle transazioni commerciali internazionali. Per ciò che riguarda gli ordinamenti al loro interno, ciascuno stato - in genere attraverso la propria Banca centrale di emissione - ha attuato il governo della propria moneta - il controllo della quantità globale del circolante mediante operazioni di prestito, di sconto, sul mercato aperto - non tanto per garantire la stabilità dei cambi con le monete estere, quanto soprattutto per offrire un sostegno allo sviluppo vigoroso dell'economia nazionale e ai connessi alti livelli di occupazione del lavoro (valori "sociali" consacrati talora espressamente nelle Costituzioni formali - p.e. Cost. italiana, artt.4,46 -, e, se no, in leggi di rilievo costituzionale - p.e. Stati Uniti⁹ -, e comunque presenti nella formula politica generale tipica del modello). Ne è seguita di massima una politica monetaria espansiva, e talvolta fortemente espansiva, con una crescita della massa monetaria sempre o quasi sempre di vari punti superiore alla crescita del prodotto interno nazionale annuo. Per questa ragione -e per altre cause concorrenti - il valore della moneta, la sua capacità d'acquisto - che in epoca liberale tendeva a mantenersi abbastanza stabile, come dimostrano le statistiche dei livelli dei prezzi nei vari paesi per circa un secolo - ha subito dappertutto, seppure in misure diverse, dopo la seconda Guerra Mondiale, un costante, più o meno rapido progressivo deprezzamento. Non c'è moneta, tra quelle occidentali, che, in circa mezzo secolo, a partire dal 1950 ad oggi, abbia perso meno di 4-5 volte il suo valore iniziale; la lira italiana tra il 1950 e il 1998 lo ha perso nell'ordine di oltre 20 volte¹⁰.

L'esperienza storica della seconda metà del Novecento sembra convalidare questa tesi: che, non solo lo sviluppo dell'economia è in genere compatibile con un tasso abbastanza sostanzioso di inflazione (la perdita annua progressiva di valore della moneta), ma che, per ragioni varie, almeno un *velo di inflazione* è di fatto necessario, nelle condizioni attuali, come stimolo capace di muovere le imprese a investire e a produrre, e dunque a far avanzare l'economia di un paese. L'inflazione pare pertanto essere divenuta, in certo senso, nel modello dello stato "sociale", un *must* costituzionale. E tuttavia è evidente che essa non può valere, nell'ambito del modello in cui si inserisce come valore, quale variabile indipendente. Il suo impiego non sta nella libera, illimitata disponibilità delle autorità dello stato. Essa incontra presto limiti nell'offesa che reca, in determinate situazioni, a valori del modello che pure esigono di ottenere tutela e rispetto. La stessa esperienza storica che ne evidenzia in certa misura l'utilità, ha anche posto in luce che una inflazione persistente, alta e strutturale, può ritorcersi alla fine contro gli interessi stessi dello sviluppo economico, bloccandone i progressi e addirittura inceppandone i meccanismi con gravissimi danni. Qui lo strumento a cui si ricorre per propiziare la produzione di maggior ricchezza si rivela veleno distruttivo del bene che si vorrebbe far crescere: invece di creare sviluppo e più posti di lavoro, ne causa la recessione e la perdita. Vi sono poi anche valori non strettamente economici, anzi dotati di una distinta, preminente qualità "sociale", che possono rimanere gravemente compromessi da quel tipo di rampante inflazione. Il risparmio investito in diritti di valuta non ha più il rango di bene assoluto, inviolabile, che gli spettava nella costellazione dei valori liberali e che il sistema monetario liberale gli garantiva; conserva però un posto di rilievo anche nella costellazione sociale, perché è oltretutto risparmio anche dei piccoli (e vedasi p.e. in proposito la difesa che ne promette l'art. 47 della Cost. italiana). Le inflazioni galoppanti sono in pratica distruttive di quel tipo di risparmio. Così come esse penalizzano seriamente in genere i detentori di altri redditi cosiddetti "fissi", quali i pensionati e i lavoratori dipendenti, se non sufficientemente sostenuti da sindacati battaglieri: il danaro di cui costoro dispongono perde di giorno in giorno rapidamente di valore. Quel tipo di inflazione opera infine anche come una imposizione tributaria semi-occulta, e non deliberata in Parlamento, che colpisce le ricchezze di tutti: esso tende infatti a far lievitare il valore nominale dei

⁹ *Employment Act of 1946*, 60 Stat. 23.

¹⁰ Cfr. i dati emergenti dai coefficienti Istat pubblicati in *Sole-24Ore*, 23-1-2008.

patrimoni e dei redditi, il che li assoggetta automaticamente, in sistemi fiscali a struttura progressiva, senza che la ricchezza reale sia cresciuta, alla presa di aliquote più alte e a prelievi fiscali più pesanti.

I guasti gravi che può cagionare una inflazione che deborda ha spinto tutti gli ordinamenti democratici a prendere misure nei suoi confronti. Misure di vario tipo, ma di solito traduentisi in principi e regole vincolanti le attività della Banca di emissione, da cui dipende appunto formalmente l'eventuale espansione della massa monetaria nel sistema economico. Taluni stati, per esempio, hanno pensato di imporre alla Banca di ispirarsi, nel governo della moneta, non solo al valore dello sviluppo e dell'occupazione nel sistema, ma anche a quello, per quanto possibile, della stabilità dei prezzi: quasi in sostanza a realizzare un compromesso bilanciato tra due beni configgenti, entrambi importanti (sembra essere stata questa la soluzione adottata di fatto negli Stati Uniti). Altri ordinamenti hanno optato per una scelta anche più severa: hanno prescritto alla Banca di considerare il mantenimento della stabilità dei prezzi valore primario, superiore a tutti gli altri (è questa la regola fatta propria per la rispettiva Banca sia dalla Costituzione tedesca sia dal Trattato della Comunità Europea). Fare della stabilità dei prezzi la guida principe per il governo della moneta significa aspirare a realizzare, nelle condizioni istituzionali-politiche delle democrazie contemporanee, un regime monetario simile a quello instaurato un tempo, con ben altre garanzie (tra l'altro, l'ancoraggio all'oro!), dagli stati liberali. Si tratta di una aspirazione magari lodevole, visti gli sciagurati usi fatti talvolta del potere monetario in senso espansivo. Ma è dubbio che la aspirazione, almeno se presa alla lettera, possa tradursi in piena realtà nelle condizioni attuali. (In effetti, il marco tedesco ha subito, nella sua ultima vita semisecolare, deprezzamenti, per quanto diluiti, che una moneta d'epoca liberale non avrebbe tollerato. E lo stesso può dirsi anche della moneta euro nel corso dei suoi finora dieci anni di vita). In definitiva, come s'è detto, un velo di inflazione appartiene probabilmente allo schema essenziale del modello monetario sociale, in quanto sua componente insieme ineliminabile e positiva. Ma la logica del modello, in forza di vari suoi altri valori fondamentali, esige che la dinamica dell'inflazione sia di massima contenuta entro termini ristretti: operi cioè con moderazione. E la storia è testimone che al contenimento hanno sempre lavorato di fatto molteplici forze, istituzionali, politiche e sociali - prova che esso è largamente sentito come oggettivo bisogno del sistema -; e che quando i suoi argini sono stati vistosamente rotti e l'inflazione è dilagata, nel sistema si sono determinate disfunzioni di grande portata, contro le quali si è provveduto con reazioni vigorose.

C) La nuova "costituzione fiscale-finanziaria" e la problematica "sociale" dei bilanci in disavanzo

In secondo luogo, è mutata anche la "costituzione fiscale-finanziaria". Il mutamento in essa più vistoso riguarda senza dubbio, da un lato l'impostazione del sistema tributario in chiave di progressività (l'ideale dei liberali era il prelievo proporzionale), ma dall'altro lato, e soprattutto, le dimensioni del bilancio statale in sé. In epoca liberale le spese degli stati "piccoli" occidentali oscillavano tra l'8 e il 12% del PIL; le spese dello stato "interventista" attuale variano da un minimo del 35% a un tetto del 50% e dintorni: la differenza di volume, prodotto dell'interventismo statale, determina un cambiamento nella stessa qualità sostanziale del bilancio e nelle pratiche della sua formazione. Appunto in rapporto a questo cambiamento epocale si spiega anche l'altra variazione, minore ma essenziale, che abbiamo segnalato già sopra nella costituzione fiscale dello stato "sociale": la presenza nei suoi bilanci di deficit anche consistenti è un fatto ormai del tutto normale, in tutti gli ordinamenti del periodo storico. E' di questa particolare variazione che intende occuparsi questo saggio.

La ragione principale della regolare presenza dei deficit nei bilanci “ sociali” sta nel fatto che l’estensione del fenomeno interventista è grande, e le sue componenti sono molteplici e variegate. Negli attuali regimi di democrazia le pressioni dei partiti politici e dei gruppi sociali per ottenere concessioni di maggiori spese a vantaggio di questo o quell’intervento sono incessanti, e sono munite di poteri di ricatto elettorale. Alcune di queste richieste corrispondono a genuine,urgenti esigenze collegate a riconosciuti valori propri del modello “sociale”; altre si richiamano a quei valori, ma stanno in un rapporto con essi di minore, e forse molto minore, contiguità; altre infine sono estranee alla logica di quel modello, anzi talvolta sono addirittura in chiaro conflitto con essa, e però godono del supporto di ampi settori dell’elettorato con i quali pure si debbono fare i conti. E’ perciò inevitabile, e in certo modo naturale, che i governi, cui compete la responsabilità di gestire le finanze pubbliche e di comporre i bilanci, rivendichino a sé un certo agio nel definire il quadro delle richieste di anno in anno accoglibili, e una certa libertà di non coprire per intero di volta in volta l’insieme delle spese con i proventi dei tributi. In epoca liberale il ricorso al disavanzo si ammetteva solo in caso di guerra e di emergenza estrema. Ora la finanza del debito pubblico non può più considerarsi - e non viene comunque più considerata di fatto - finanza “straordinaria”: è uno strumento si può dire di ordinario impiego. Fa parte dell’armamentario costituzionale consolidato del modello contemporaneo.

Fa parte a ragione di esso anche in quanto lo stato ha scoperto di essere ormai, in forza delle dimensioni del suo bilancio (coinvolgente da un terzo alla metà di tutte le risorse economiche del paese), un fattore decisivo, attraverso le scelte che via via compie, negli andamenti dell’economia nazionale: ed allora occorre che egli possa impostare al meglio, di anno in anno, la manovra finanziaria più confacente alle circostanze, per influire positivamente sugli sviluppi del sistema; manovra che di norma richiede anche l’ utilizzo della leva dell’intervento a credito. Si danno del resto addirittura circostanze in cui è opinione pacifica che di quella leva proprio non si possa fare a meno; circostanze diverse dalla guerra e dalle emergenze a cui pensavano i liberali. E’ quando in situazioni di manifesta recessione appaiano esistere sacche di lavoro disoccupato e la riduzione delle imposte non sembri in grado di stimolare gli investimenti privati. Possono allora servire a rilanciare l’economia e a creare posti di lavoro (due valori importanti del modello sociale) anche ampi programmi di opere pubbliche finanziati con l’indebitamento.(Limitatamente a queste ipotesi le teorie interventiste keynesiane, controverse nelle loro tesi generalizzanti, sembrano aver conservato larghezza di consensi anche dopo che la stagione della loro popolarità maggiore è tramontata).

Dunque l’ideologia del pareggio ha perso il suo smalto originario.

E tuttavia la legittimazione del *deficit spending* come normale strumento di politica finanziaria nel quadro istituzionale degli stati contemporanei non ha comportato un verdetto di “mano libera” assoluta per le autorità padrone del bilancio, nella prevalente opinione delle forze politiche che hanno, per mezzo secolo, controllato le applicazioni del generale modello dello stato sociale. Come nel caso dell’inflazione, si è fatta rapidamente strada la persuasione che occorre porre limiti all’impiego dello strumento, perché una sua immoderata utilizzazione comporta rischi gravi di vario genere, e alla fine possibili lesioni inaccettabili di valori importanti per la costellazione del modello sociale. E vale la pena di menzionare brevemente quali sono, in linea di principio, questi rischi e queste possibili lesioni.

Le spese pubbliche in deficit si finanziano, di regola, o mediante diretta creazione e messa in circolazione di nuova moneta (in pratica con il passaggio di danaro dalla Banca di emissione al governo, che provvede alla spesa),o mediante prestiti ottenuti dal governo sul mercato. La tentazione di ricorrere a questi due mezzi di finanziamento, invece di procedere, per la copertura, a una aggiuntiva imposizione fiscale, è particolarmente forte nei regimi di democrazia contemporanea, ove le classi politiche riluttano

comprensibilmente ad accrescere la pressione tributaria a carico di contribuenti già così pesantemente gravati (per non parlare della difficoltà per esse di fare la scelta su chi far cadere il nuovo, impopolare onere). Ma, quale che sia tra le due strade più facili quella prescelta, se il disavanzo da finanziare ha dimensioni grandi, e si ripete anno dopo anno in bilanci successivi, gli impatti finali del *deficit spending* sul sistema economico e sulla tenuta di valori fondamentali del modello possono essere micidiali.

Se lo stato obbliga o persuade la Banca a finanziare per somme enormi i propri disavanzi di bilancio, per una serie prolungata di bilanci, una tale gigantesca immissione di liquidità nel sistema produrrà di norma, salvo successive, draconiane manovre di doloroso e improbabile rientro, una travolgente inflazione monetaria, capace di far lievitare il livello dei prezzi, ad anno e magari a mese, di molti punti percentuali rispetto al valore del PIL. Il sistema potrebbe alla fine anche precipitare, per il concatenarsi di cause sfavorevoli, verso situazioni di iper-inflazione, ove i prezzi si moltiplicano addirittura di giorno in giorno (si danno noti esempi storici in questo senso). Situazioni di inflazione grave, anche se molto meno che iper-, provocate dal danaro ottenuto dalla Banca e speso dal governo, producono o possono produrre, non meno delle pari inflazioni generate da autonome politiche monetarie avventatamente troppo espansive della Banca sui mercati, alle quali abbiamo sopra accennato, analoghi risultati negativi - talvolta traumatici - : il disgregarsi, per i disordini e la sfiducia indotti, del sistema produttivo; la perdita di posti di lavoro; la perdita di valore dei risparmi conservati in valuta e in obbligazioni; l'arricchimento ingiustificato dei debitori di valuta; le decurtazioni che subiscono i redditi "fissi" di pensionati e lavoratori dipendenti; la tassa occulta calata "a freddo" sulle teste di tutti i contribuenti.

Se lo stato decide - come per lo più suole - di finanziare invece le sue spese in deficit ricorrendo a prestiti contratti sul libero mercato, l'operazione non conduce a immediata immissione nel sistema di nuova liquidità con potenzialità inflattive: infatti il liquido che passa nelle mani dello stato è quello di cui i privati si privano sottoscrivendo il prestito. Ma se i prestiti sono di grandi dimensioni, e si accumulano via via in successione, bilancio dopo bilancio, venendo a costituire un debito complessivo dello stato di crescenti proporzioni, il ricorso a questo secondo mezzo di finanziamento presenta fin dall'inizio qualche aspetto problematico alla luce dei valori del modello sociale e alla fine elementi di problematicità suoi particolari, ma di portata non meno grave di quella dei fatti potenzialmente conseguenti all'uso immoderato immediato del primo mezzo.

Il modello sociale privilegia per ragioni anche ideali gli istituti della autonomia privata come strumento per lo sviluppo del sistema economico, valore per esso primario. L'attrazione di danaro privato attraverso i prestiti nella sfera pubblica, per sovvenire a spese dello stato, significa sottrazione di risorse che in astratto potrebbero venir utilizzate dai privati per loro valide iniziative. Occorrerebbe che gli impieghi cui lo stato destina le risorse così distratte presentassero maggior valore alla luce del modello di quello che rivestirebbe il loro alternativo impiego privato. In teoria, l'operazione potrebbe solo giustificarsi se fossero in gioco urgentissimi, non dilazionabili bisogni pubblici di primaria importanza, ovvero, trattandosi di interventi dello stato nell'economia produttiva, se fosse ben sicuro che essi contribuirebbero a produrre sviluppo più di quanto riuscirebbe comunque alla potenziale alternativa privata. L'inosservanza di questi criteri prudenziali nel decidere grandi interventi statali finanziati a credito può facilmente comportare alla fine grandi sperperi di danaro e ritardi nella crescita effettiva del benessere collettivo.

L'esistenza di un gigantesco debito pubblico, generato dall'accumularsi progressivo di prestiti contratti senza limiti, crea serissimi problemi per una gestione proficua e corretta delle finanze pubbliche. Sul debito esistente bisogna pagare gli interessi pattuiti e restituire il capitale alle scadenze prestabilite. Se gli interessi dovuti costituiscono una quota rilevante del bilancio statale, le possibilità di impostare con esso una manovra utile a

promuovere qualche importante sviluppo dell'economia si riducono drasticamente : lo stato, grande soggetto economico, resta a mani legate, semi paralizzato. Se poi gli interessi da pagare e i capitali da restituire a scadenza consistono in somme capaci di mettere in forse l'idoneità stessa dello stato a farvi fronte, la tentazione diventa irresistibile per lo stato di ricorrere al primo mezzo sopra menzionato, a prestiti diretti della Banca di emissione - o a strumenti equivalenti di stampa di carta moneta -: con tutte le conseguenze negative che si sono dette caratteristiche della iniezione di grandi volumi di liquidità nel sistema. L'esperienza storica dimostra, in effetti, che l'esistenza di giganteschi debiti pubblici quasi inevitabilmente porta con sé, alla lunga, processi di alta, dannosa inflazione, lesiva di tutti i vari valori già ricordati. Del resto, in tali condizioni, è nello stesso perverso interesse dello stato favorire, magari con la complicità della Banca attraverso il governo della moneta nel mercato, l'instaurarsi di alti tassi di inflazione nel sistema: da debitore, lo stato vedrà progressivamente diminuire il valore reale dei debiti che gravano su di lui. Una lenta, limitata erosione del valore dei buoni del Tesoro rientra nella logica stessa di un modello come quello "sociale", che non prevede la piena stabilità della moneta. Ma altra cosa è il rapido, inarrestabile tracollo di quel valore, cagionato dall'inflazione distruttiva messa in moto da spericolate, irresponsabili politiche statali di spese in deficit: qui v'è un attacco colpevole alla sostanza dei diritti dei risparmiatori (e di altri importanti beni) , originato in definitiva dal fatto d'aver scelto politiche che di per sé costituiscono violazione di un principio di prudenza implicito nell'ordine dei valori propri del modello. D' altra parte, nelle disperate condizioni che abbiamo ipotizzate, lo stato che non ricorresse al rimedio dell'annullamento del suo debito attraverso una radicale inflazione, dovrebbe ben presto rassegnarsi ad una non meno grave alternativa: dichiarare la parziale o totale sospensione dei pagamenti, o la stessa formale cancellazione addirittura dei debiti (in pratica, la bancarotta). Nelle prospettive dell'età democratica, l'ipotesi di una bancarotta dello stato non riveste il carattere di un attentato a un bene sacro quale sarebbe apparso agli occhi dei liberali. Anche grossi stati sono passati di recente attraverso quell'esperienza. Tuttavia, l'evento rimane anche oggi fatto dalle conseguenze drammatiche per lo stato che vi soggiaccia, sotto il profilo della sua vita finanziaria e economica futura, mentre anche questioni di costituzionalità relative al ripudio del debito potrebbero in qualche caso sollevarsi da parte dei creditori sacrificati, nazionali ed esteri. Finalmente, continui, amplissimi disavanzi, finanziati con massiccia creazione di nuova moneta, spingono rapidamente il settore della spesa pubblica (e in generale della attività pubblica) a guadagnare spazio a scapito del settore privato. Ciò può avvenire in vari casi con danno per particolari diritti e interessi cari alla logica del modello sociale - come s'è visto -; in altri casi potrebbe anche realizzarsi senza offesa per essi. Ma oltre a un certo punto l'ulteriore espansione del settore pubblico costituirebbe addirittura la messa in forse della stessa natura "sociale" del sistema. Ciò accade quando il sistema abbia raggiunto i confini che delimitano il territorio di quel modello nei confronti di un modello ove il settore della spesa pubblica e delle attività dello stato occupa uno spazio preponderante e il settore privato ne resta schiacciato (il modello "socialista").Forze politiche possono desiderare che quel confine venga superato (per es., spingendo la spesa pubblica a livelli di gran lunga superiori a un rapporto del 50% col PIL), e che il sistema passi decisamente in territorio socialista. Non v'è per queste forze strumento migliore per la realizzazione del loro scopo dell'includere in un bilancio dello stato già vicino alla zona di confine amplissime deliberazioni di nuove operazioni da finanziarsi tutte in deficit. La proposta di coprire le relative spese con corrispondenti imposizioni tributarie incontrerebbe certamente una resistenza più tenace, e più efficace, da parte di coloro che il modello sociale vorrebbero salvare, e da parte dei contribuenti. La politica del *deficit spending* funzionerebbe qui da chiave per la trasformazione dell'essenza del sistema;

particolarmente inaccettabile in tale utilizzo estremo, come è ovvio, per chi la trasformazione consideri un grave male.

D) Limiti particolari , procedurali e sostanziali, all'espandersi illimitato dei disavanzi

E' la consapevolezza dell'esistenza di questi rischi e connesse possibili lesioni di valori importanti - o, se si vuole, un forte diffuso, timore nei confronti d'esse, fondato o meno che fosse- ciò che ha indotto le classi politiche dei popoli occidentali, nella seconda metà del Novecento, non ad abbandonare l'idea della legittimità in sé di un regolare disavanzo di bilancio, ma ad adottare via via misure particolari di salvaguardia a contenimento di disavanzi che quelle possibilità nocive presentassero. Si è trattato di un processo graduale di assunzione di cautele tendenzialmente sempre più precise ed efficaci, in reazione in particolare ad esperienze negative vissute, in quasi tutti gli ordinamenti, negli anni Sessanta e Settanta. La grande ripresa della produzione economica di pace , dopo il 1945, aveva potentemente aiutato al riassetto dei bilanci in tutti i paesi in vario modo disastriati dalla guerra, riportandoli in condizioni di deficit più o meno accettabili. Le Banche , con le loro politiche di supporto condizionato delle spese dello stato (e di prudente sostegno dell'espansione dell'economia di mercato) contribuirono per circa 15 anni a uno sviluppo equilibrato e felice dei sistemi economici, a tassi di inflazione tollerabili. Ma le cose mutarono dopo il 1960, principalmente in connessione con il dilatarsi notevole delle spese della maggiore potenza mondiale, gli Stati Uniti, coinvolta in crescenti impegni di politica estera (tra l'altro, il conflitto in Vietnam), e all'interno in grandi operazioni di politica "sociale" (il lancio della "great society"). Il necessario supporto monetario di queste spese fuori equilibrio generò un grande inflazionamento del dollaro a livello internazionale, con il conseguente , necessario, definitivo disancoraggio del dollaro dall'oro e la fine delle regole di Bretton Woods. Seguirono anni di grave crisi economica, dovuta anche al concorso di altri fattori, di carattere generale e in parte diversi da paese a paese. In vari paesi (pur tra quelli in genere di strutture solide e ordinate) il disavanzo del bilancio toccò alla fine punte elevatissime, vicino alle due cifre percentuali rispetto al PIL, e l'inflazione raggiunse livelli percentuali annui anche superiori. Già negli anni Cinquanta, per la verità, s'era cominciato a introdurre norme significative in vista di un freno all'espandersi delle spese pubbliche e specie di quelle in deficit; norme in particolare di natura procedurale relative alla formazione dei bilanci in Parlamento. Ma è a partire dal 1980 che la reazione alla crisi provocata da un *deficit spending* eccessivo e da politiche monetarie troppo generose si fa decisa e produce risultati di notevole rilevanza.

Giova ricordare qui, in rapida rassegna e senza alcuna pretesa di completezza, alcune delle più significative misure, aventi rilevanza sostanzialmente (ma spesso anche formalmente) costituzionale, adottate da ordinamenti contemporanei per contenere, direttamente o indirettamente, l'espandersi incontrollato e eccessivo di un pericoloso *deficit spending*.

1) Nella storia del costituzionalismo moderno i Parlamenti, durante la fase liberale classica, hanno tipicamente operato come freno istituzionale alle propensioni alla spesa incarnate nell'Esecutivo. Storici, giuristi, politologi sono tutti d'accordo nel ritenere che con l'avvento dello stato sociale i ruoli si sono in linea di massima rovesciati: nei Parlamenti si è riversata la massa variegata delle domande di spesa avanzate dagli impazienti gruppi sociali, ed è toccato agli Esecutivi (divenuti Poteri governanti) decidere la scelta delle concessioni che nell'insieme non danneggino gli equilibri delicati del sistema economico. Per ragioni storiche, la costituzione britannica impediva da tempo ai parlamentari di proporre addirittura proposte di spesa che non fossero fatte proprie dal governo. Norme di procedura parlamentare, così utili a proteggere le finanze pubbliche da assalti devastanti per l'integrità dei bilanci, non esistevano nei regolamenti parlamentari degli stati

continentali europei. Ma la ferma persuasione che quel freno alla pericolosa deriva spendacciona (puntante inevitabilmente a spese in deficit) dovesse mettersi, ha fatto sì che dopo la seconda Guerra Mondiale norme più o meno analoghe siano state inserite addirittura nelle Costituzioni di stati quali la Germania, la Francia, la Spagna. (Grund Gesetz, art. 113; Cost. francese 1958, art. 40; Cost. spagnola 1978, art. 134) - con congrue, coerenti disposizioni di attuazione nei relativi Regolamenti parlamentari -. Rivosecchi sostiene che queste disposizioni limitative dei poteri dei Parlamenti sono in realtà solo intese a razionalizzare i piani di spesa dello stato, senza nessuna implicazione relativa a limiti quanto alla entità delle spese dello stato, né quanto al ricorso a disavanzi di bilancio¹¹. L'intento di queste disposizioni di permettere ai governi di meglio pianificare razionalmente le spese pubbliche è indubbio. Ma una realistica visione storica immediatamente ravvisa in esse, con certezza, anche l'implicito intento di contenere, nel quadro di uno stato sociale che tende ad espandersi, spinte disequilibranti, offensive del modello. Oltretutto, quelle disposizioni affidano al governo, in sostanza e in particolare, la decisione sui limiti del ricorso al credito nella confezione complessiva del bilancio, che il Parlamento non potrebbe in concreto disattendere. E il governo sa di essere il responsabile della tenuta del sistema, che imprudenti decisioni di spese in deficit potrebbero mettere in crisi.

2) In varie occasioni le Banche centrali, rivendicando il loro ruolo di ultime garanti della integrità della moneta, si sono rifiutate di finanziare i deficit dei bilanci statali mediante il diretto acquisto dallo stato di suoi titoli di credito (o il ritiro di titoli offerti sul mercato ma da questo respinti) : il metodo più comodo per lo stato per disporre di danaro aggiuntivo, ma insieme il modo più sicuro di immettere nuova liquidità nel sistema, con rischi di seria inflazione se la liquidità immessa è grande. Fu questo in sostanza il caso della Fed americana negli anni Cinquanta (come narra Stein)¹² e del c.d. divorzio italiano Tesoro-Banca degli anni Ottanta (sul quale più oltre). Nel 1992 il Trattato di Maastricht ha formalmente fatto divieto alla Banca centrale europea e alle Banche centrali degli stati membri della Comunità di concedere scoperti di conto alla Comunità, agli stati stessi e ad altri enti pubblici, nonché di acquistare direttamente da essi titoli di loro emissione (attuale art. 104 Tratt. Com.). La pericolosità del metodo ha indotto in questo caso alla sua squalifica in assoluto; con disposizione del resto già presente in vari altri ordinamenti.

3) La riconosciuta necessità di arginare i troppi flussi travolgenti di spese non coperte da previi introiti tributari ha indotto le classi politiche a introdurre, accanto a rimedi ad efficacia indiretta, diretti, espliciti limiti costituzionali all'utilizzo di metodi di spesa facile. Il primo tipo di tali limiti ha riguardato l'oggetto circoscritto al solo vantaggio del quale si è stabilito che si potessero spendere danari non in cassa. L'oggetto è stato identificato con gli interventi statali detti in genere "in conto capitale". In sostanza, nei bilanci sarà lecito prevedere disavanzi solo nella misura dei costi delle nuove opere pubbliche da attuarsi, e non di più. Le "spese correnti" dello stato dovranno invece coprirsi tutte con entrate provenienti da tributi. Si tratta di un limite di grande importanza, tenuto conto che sono di massima "correnti", tra l'altro, le spese relative alle retribuzioni del personale pubblico di ogni categoria e quelle concernenti i trattamenti pensionistici spettanti a tutte le categorie che ne hanno diritto: vale a dire le spese che assorbono generalmente, negli ordinamenti contemporanei, la gran parte dei bilanci statali e che sono le più esposte a continue richieste di incrementi, con l'appoggio di potenti gruppi di pressione.

Questa disposizione fortemente limitativa del potere dello stato di spendere in deficit, quanto a destinazione della spesa ma in pratica in certa misura anche quanto alla sua possibile quantità complessiva, ha la sua classica, più nota enunciazione nell'art. 115 del

¹¹ G. Rivosecchi, *op. cit.*, pag. 38 ss., 131 ss., 162 ss., 181 ss.

¹² H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, The University of Chicago Press, Chicago, 1969, cap. 10, pag. 241 ss..

Grundgesetz tedesco (con replica nelle Costituzioni formali di tutti i Lander). Essa peraltro si trova anche nelle Costituzioni di molti altri paesi nel mondo, secondo quanto attesta la diligente ricerca compiuta da Spinelli e Vassalli¹³.

Rivosecchi nemmeno a queste norme costituzional-formali (tedesche) riconosce il carattere di “vincoli sostanziali” e “di contenuto” al potere di Governo e Parlamento di conformare a loro libera volontà (salvo il rispetto di procedure prestabilite) il bilancio dello stato¹⁴. L’opinione è manifestamente insostenibile, in sé, ma soprattutto lo è poiché tende volutamente a oscurare il chiaro intento che le ispira: restringere il ricorso all’indebitamento dello stato ai soli casi in cui si tratti di effettuare investimenti pubblici di carattere produttivo e sicuramente capaci di giovare alla collettività più di quanto non riuscirebbero le stesse risorse rimaste in mani private

4) A seguito dei gravissimi danni cagionati da pesanti politiche di *deficit spending* (danni connessi sia al grande, ingiustificato dilatarsi dei bilanci statali, sia all’inflazione galoppante provocata dai ripetuti disavanzi), una forte corrente di dottrina economica e una parte dell’opinione pubblica cominciò negli anni Ottanta a schierarsi addirittura per il ritorno puro e semplice al principio antico: il pareggio del bilancio annuale, da iscriversi però ora a chiare lettere nella Costituzione formale e da munirsi di speciali regole idonee a garantirne l’immediato rispetto. Non si trattò di un fenomeno politicamente irrilevante. Esso prese piede nientemeno negli Stati Uniti, ove portò due volte alla proposta di un Emendamento alla Costituzione federale, il quale fu votato - la prima volta - con la necessaria maggioranza qualificata al Senato e non passò alla Camera dei Rappresentanti per mancanza del quorum. Caduta l’ipotesi dell’Emendamento costituzionale, il Congresso non rinunciò all’idea di costringere per legge alla confezione di bilanci che dovessero in tempi brevi tendere al pareggio, e poi raggiungerlo, sotto minaccia, mancando il rispetto dei tempi, di tagli drastici alle spese. Fu il primo Gramm-Rudman-Hollings Act (1984), poi corretto da una sua successiva versione, meno drastica ma sempre decisa a imporre, dentro termini prefissati, il rientro dal deficit. Negli anni Novanta, anche il secondo tentativo di introdurre in Costituzione la regola del pareggio (e altre clausole dirette a impedire la tendenza alla spesa facile) fallì; ma di fatto, sotto il presidente Clinton, anche in forza della legislazione antideficit adottata, il bilancio americano raggiunse – sia pure per un breve momento – il pareggio.¹⁵ L’obbligo del rientro tempestivo è uno dei possibili mezzi con i quali circoscrivere l’incidenza negativa della pur normalmente ricorrente scelta delle spese in deficit.

5) Infine va menzionata la normativa forse più organicamente concepita e più coerente coi valori del modello tra quelle in esistenza oggi a protezione dei bilanci contro i pericoli del *deficit spending*: la normativa della Comunità europea relativa ai bilanci degli stati membri. Già abbiamo ricordato la regola del Trattato comunitario che vieta alle Banche centrali di

¹³ F. Spinelli e M. Vassalli, *Il costituzionalismo monetario e fiscale nel mondo*, in *Studi e Note di Economia*, 1996, pagg. 43-71. La clausola si ritrova, identica o in termini simili, nelle Costituzioni per esempio del Brasile, Messico, Venezuela, Argentina. Altre formule, intese al medesimo fine “sostanziale” di impedire un ricorso facile e pericoloso all’indebitamento, si trovano in altre Costituzioni: Paesi Bassi, Svizzera, Perù, Salvador, Columbia, Honduras, ecc..

Va ora, all’ultimo momento, assolutamente registrata, a rinforzo della osservazione che esiste una tendenza delle classi politiche a limitare direttamente la pratica delle spese in deficit, la straordinaria riforma della Costituzione tedesca deliberata dal Parlamento tedesco il 12 giugno 2009 (BR-Drs 510/09 e 511/09), in forza della quale ai *Länder* sarà vietato, a partire dal 2020, l’adozione di bilanci comunque in disavanzo, e al *Bund*, a partire dal 2016, l’adozione di bilanci che presentino un disavanzo superiore allo 0,35% del PIL. Sono previste eccezioni per i casi di catastrofi naturali e di situazioni di emergenza. La riforma investe, oltre all’art. 115, altri collegati articoli del *Grundgesetz*. Con questa riforma, in pratica, la Germania ha optato in favore di una politica di bilancio costituzionalmente vincolata al principio del pareggio. Per un primo commento, Weitzen, *Eine asymmetrische Sanktion gegen Schulden*, DÖV 2009, 454.

¹⁴ *Op. cit.*, pag. 172.

¹⁵ Su queste vicende si veda l’esauriente studio di A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana e equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini Ed., Pisa, 2000.

concedere scoperti di conto e di acquistare direttamente all'atto dell'emissione titoli di debito degli stati e di altri enti pubblici: divieto che tronca in radice il potere dello stato di provocare per questa strada un immediato aumento della moneta in circolazione e dunque, potenzialmente, inflazione. (La Banca potrà acquistare titoli dello stato da terzi sul mercato, ma questo potrà fare soltanto se l'operazione è compatibile col suo primario dovere di assicurare "la stabilità dei prezzi"). D'altronde, agli stati membri non è vietato di principio e in assoluto di chiudere i loro bilanci in disavanzo; ma "gli stati devono evitare disavanzi pubblici eccessivi" (art. 104C).

Il diritto comunitario - vincolante per gli ordinamenti nazionali - si oppone, dunque, per principio generale, alla "eccessività" dei disavanzi. Un Protocollo 5, aggiunto al Trattato (e modificabile con voto unanime del Consiglio dei Ministri) precisa cosa debba intendersi, di massima, per eccessività: è eccessivo il disavanzo di bilancio superiore al 3% del valore del PIL annuo calcolato ai prezzi di mercato. La Comunità con procedure particolari può imporre allo stato di rientrare dentro tale rapporto, pur tenendo conto discrezionalmente delle circostanze. Anche la complessiva entità del debito pubblico in rapporto al PIL è oggetto di una prescrizione comunitaria. Il volume di quel debito non dovrebbe oltrepassare la quota del 60% del prodotto nazionale annuo, salvo margini di tolleranza rimessi alla valutazione della Comunità. Con un successivo Patto gli stati membri si sono altresì impegnati a compiere sforzi affinché dentro un certo termine i loro bilanci raggiungano, per una volta, il pareggio. Ma restano possibilità di deroghe a tutte le suddette regole, quando le economie degli stati entrino in recessione, con perdite del 2% rispetto all'anno precedente.

La normativa comunitaria esprime, in maniera esemplare, l'accettazione dell'esistenza dei disavanzi come ordinario, non straordinario, strumento della gestione delle finanze statali; ma al tempo stesso manifesta tutta la logica preoccupazione di chi, aderendo al sistema dei valori del modello sociale, vede con chiarezza tutti i pericoli insiti, per quei valori, nelle politiche di spesa fondate su disavanzi eccessivi e/o operanti sullo sfondo di debiti pubblici complessivi di gigantesca entità.

E) Il generale principio "sociale" della dovuta "moderazione" dei disavanzi

Nel concludere la sua analisi delle procedure di bilancio nel diritto comparato Rivosecchi afferma che si deve riconoscere complessivamente in esse "il rigetto di vincoli di natura contenutistica" nel processo di formazione del bilancio¹⁶. Questa opinione trascura l'esistenza nelle procedure analizzate di vari chiarissimi vincoli con decisivi effetti "contenutistici", iscritti addirittura spesso in Costituzioni formali (vedasi sopra ai punti D-2,3,4,5). Ma la vera ragione per cui l'opinione non può venire accolta è che essa si ferma alla superficie delle normative rilevanti, non si sforza di raggiungere il comune, sottostante motivo ispiratore d'esse: i valori- principio della "costituzione fiscale-finanziaria", di qualità come minimo "materiale", adottata dagli ordinamenti contemporanei e quadro condizionante delle loro politiche di bilancio.

Non è vero - come apparirebbe dalle parole di Rivosecchi - che i confezionatori delle politiche finanziarie e dei bilanci degli stati occidentali partano dal principio che essi sono sovraneamente liberi di decidere quanto spendere e come spendere, purchè Governo e Parlamento si mettano d'accordo. Essi sanno in partenza di essere legati da una massa di principi e regole, di varia struttura (norme generali e particolari) e di vario ordine (norme costituzional-formali, costituzional-sostanziali, legislative-ordinarie, regolamentari, ecc.), nonchè da prassi consolidate; tutti vincoli non posti tanto per facilitare un'intesa tra Poteri distinti dello stato ma per permettere la confezione, sulla base di dati economici largamente implasmabili, di una politica finanziaria e di bilancio che giovi, sperabilmente,

¹⁶ *Op. cit.*, pag. 207 ss..

allo sviluppo della collettività, ma non contenga rischi seri di degenerazioni offensive di valori primari della formula politica condivisa (il modello "sociale").I vincoli possono essere in parte diversi, e magari assai diversi da ordinamento a ordinamento, in rapporto a situazioni diverse e particolari. Le finalità ultime cui essi sono intesi servire - quelle testè nominate - sono però sostanzialmente le stesse nei vari ordinamenti, e notevolmente comune la visione dei valori da promuovere e preservare. Ciò spiega perché nella politica monetaria degli stati occidentali si sia di fatto affermato - al di là di pur note diverse versioni - un principio di governo moderato della moneta, capace di favorire lo sviluppo, ma attento a che il velo di inflazione tollerato non si converta in inflazione vera e propria. Ciò spiega anche perché nelle politiche finanziarie e di bilancio, per il punto che qui ci interessa - il disavanzo -, si sia imposto di fatto il principio che i disavanzi in misura limitata si possono ammettere - e possono essere utili - , ma devono essere strettamente controllati poiché possono debordare e cagionare danni immensi ai valori del modello. Occorre anche qui una politica moderata. Ed è appunto per dare una mano a questo tipo di politica che in vari ordinamenti non solo si è scelto di adottare, secondo le convenienze e le possibilità della situazione, questo o quello dei particolari vincoli sostanziali sopra ricordati, ma di puntare altresì su normative procedurali (vedasi quelle menzionate sotto D-1) idonee a stornare e contenere in parte la pressione prepotente e infausta di forze sociali e politiche che pretendono più spese (e dunque in definitiva più spese in disavanzo).

La nuova "costituzione finanziaria" non è nata sposando *in toto* le teorie economiche di Keynes e le sue tesi sui disavanzi. Ha dall'inizio, per ragioni pratiche, riconosciuto che lo stato interventista ha bisogno di bilanci più o meno normalmente passivi; ma ha anche subito avvertito che, al di là delle teorie che pretendono stabilirne le condizioni di legittimità, i disavanzi rischiano in concreto di scappare di mano e dunque occorre di principio contenerli entro certi limiti. La nuova "costituzione finanziaria" nemmeno ha alla fine incorporato per intero le teorie economiche dei neolibertisti alla Friedman o della scuola del Public Choice. Ha via via preso atto della necessità in vari casi di specificare, anche con vincoli sostanziali particolari e stringenti, i limiti cui vanno sottoposti i disavanzi; ma non ha negato il ruolo che essi svolgono e hanno il diritto di svolgere normalmente nei bilanci di uno stato interventista. Insomma, la nuova costituzione ha il valore di un modello politico, costruito con calcolo empirico- realistico in funzione di un insieme di valori politici da salvaguardare al meglio nel contesto di una determinata situazione storica. Essa trascende il livello delle teorie economiche, che ammette si possano eventualmente utilizzare, nelle parti provate di certo valide, come guida per particolari operazioni finanziarie; ma non consente comunque che esse vengano invocate per giustificare più o meno spericolate avventure capaci di mettere a rischio i fondamentali valori ai quali tiene. Piuttosto, va notato che il rispetto del principio per cui i disavanzi debbono contenersi è stato, nel lungo corso storico, molto meno pieno di quello ottenuto dal principio del pareggio in epoca liberale (a prescindere per questo dai periodi straordinari di guerra ed emergenza). La consapevolezza dell'importanza del principio, preso nei termini elastici che abbiamo indicati, stava nelle menti delle classi dirigenti dei paesi occidentali. E tuttavia la pressione delle forze che esigevano poderose espansioni di spesa, che al momento non si potevano coprire con nuove entrate tributarie, divenne a un certo punto e fu per lungo tempo così intensa da riuscire irresistibile. Le classi politiche, che avevano le responsabilità dei bilanci, cedettero, in alcuni paesi più vistosamente, in altri meno. I bilanci si appesantirono di gravosissimi disavanzi. Le Banche centrali si prestarono di fatto, apertamente o copertamente, a finanziarli, al contempo conducendo verso il mercato una politica monetaria molto generosa e largheggiante: col risultato finale di un'inflazione generale dai tassi altissimi a cui si è fatta allusione prima (e conseguenti ferite dell'economia in molte direzioni).

La differenza nel grado di rispetto dei due rispettivi principi si spiega storicamente per alcune caratteristiche che distinguono gli ordinamenti e le società contemporanei da quelli dell'Ottocento. Il limitato conflitto nel Vietnam negli anni Sessanta coinvolse solo l'America e non ebbe da solo peso determinante. Altri furono i fattori decisivi, comuni sia pure in misure diverse all'America e all'Europa del Novecento.

Nelle società occidentali contemporanee i gruppi di interesse organizzati sono infinitamente più numerosi e più potenti di quelli attivi nel mondo liberale, e le loro richieste di provvedimenti di speciale favore sono continue, efficacemente ricattatorie, e rivolte oltretutto a uno stato che per la logica del suo modello sociale si suppone di principio aperto alla loro recezione (anche se per quella stessa logica esso dovrebbe soddisfare le richieste solo nell'ambito di bilanci con disavanzi ristretti). La massa delle loro pressioni contribuì dopo il 1960 a fare abbassare la guardia¹⁷.

Nell'Ottocento le dimensioni numeriche della classe politica e del pubblico impiego erano molto modeste. Oggi esse sono enormemente cresciute e quel gruppo sociale è portatore di interessi suoi, che è in condizione di far facilmente valere. Tra questi interessi spicca l'allargamento crescente della sfera pubblica nel sistema e del suo relativo potere: cosa che può più agevolmente realizzarsi se i costi dell'operazione rimangono mascherati in deliberazioni di spese che non comportano un immediato aumento dei tributi¹⁸.

Nella cultura occidentale del Novecento ampi spazi hanno conquistato correnti "progressiste", favorevoli non solo genericamente al modello dello stato sociale ma alle versioni più avanzate d'esso, e in Europa anche sostenitrici di un doveroso passaggio allo stato socialista. Nella vita politica attiva si formarono partiti di corrispondente tendenza, controllanti ampi settori dell'elettorato. Tali correnti culturali e partiti politici non dividevano naturalmente il "pregiudizio" che le riforme da essi auspiccate dovessero sottostare alla regola di una realizzazione rispettosa di bilanci con disavanzi moderati. Volevano anzi il ricorso a disavanzi imponenti come il mezzo più efficace per pervenire ai forti cambiamenti da essi desiderati. Il loro peso si fece sentire, in taluni paesi in misura rilevantissima¹⁹.

La forza notevole di questi vari fattori riuscì a cagionare, per un tratto di tempo, col loro operare a volte congiunto a volte disgiunto, deviazioni in varia misura gravi nella applicazione dei principi relativi all'impiego dei disavanzi nei bilanci statali. Ma dopo il 1980 la tendenza a un serio rispetto della logica del modello sociale in fatto di disavanzi riprese il sopravvento, e quasi dappertutto si provvide con successo a riparare lo strascico dei danni prodotti da quelle deviazioni.

La profonda crisi che attualmente scuote alle radici l'economia mondiale è un fatto a sé, le cui cause restano da accertare (se ne farà un breve cenno più innanzi). In ogni caso essa si pone come evento eccezionale, per il quale non valgono necessariamente i criteri sui disavanzi che abbiamo esaminati. Anche il criterio del pareggio del bilancio, in epoca liberale, subiva una netta sospensione a fronte di circostanze davvero straordinarie (per allora, una grande guerra o una assoluta emergenza). Pertanto, è da ritenersi che le classi dirigenti occidentali abbiano pensato i principi limitativi collegati con l'esigenza della moderazione dei disavanzi - secondo la descrizione che ne abbiamo fatta - come principi

¹⁷ Sul ruolo dei gruppi organizzati di interesse nelle vicende dello stato moderno, D.B. Truman, *The Governmental Process*, New York, 1951; M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge Mass. 1965; G. Bognetti, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, 1998.

¹⁸ E' la tesi sviluppata con speciale forza dalla scuola del Public Choice: J. M. Buchanan e R. E. Wagner, *op. cit.*, passim e specie Parte II; J. M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965. E vedansi anche i contributi di Buchanan e Tullock in CREA, *La costituzione fiscale e monetaria*, Roma, 1983.

¹⁹ G. Bognetti, *Europa in crisi*, Giuffrè, Milano 1991; Id., *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Vol.2, Diritti e libertà*, Laterza, Bari-Roma, 2006, pagg. 177-217.

buoni solo per “tempi ordinari” - quali sono stati in sostanza per l’ Occidente gli anni della seconda metà del Novecento - ; restando anche per loro aperto il problema di quali diverse soluzioni eventualmente adottare per far fronte alla straordinaria emergenza determinatasi per il mondo nel 2008.

III. *Il problema dei bilanci in deficit nell’ordinamento italiano repubblicano*

Rivosecchi fa sua una interpretazione oggi quasi data per scontata dell’art.81 Cost., peraltro rivendicandone espressamente la validità anche sul piano del significato originario della norma. Secondo le intenzioni dei costituenti, a suo avviso, il 3° comma dell’articolo conferiva al Governo , d’accordo col Parlamento, il potere di confezionare il bilancio con la previsione del deficit nella misura da essi in piena libertà stabilito. Il divieto di introdurre in quella sede nuove spese (e nuovi tributi) doveva intendersi come diretto solo a prevenire confuse iniziative di parlamentari isolati, che avrebbero potuto rendere disorganica la politica finanziaria dello stato. Sempre allo stesso scopo di garantire l’organicità di quella politica, il 4° comma, che richiede l’indicazione dei mezzi di copertura per ogni legge che preveda nuove spese, mirerebbe a paralizzare le iniziative parlamentari non in armonia con le linee di sviluppo della finanza delineate nella legge di bilancio. Ai costituenti non interessava per niente il pareggio del bilancio; solo premeva che, quale che fosse il disavanzo prestabilito, la successiva legislazione di spesa non frustrasse arbitrariamente i complessivi equilibri finanziari concordati inizialmente in bilancio. Questo il senso originario dell’articolo. La recente legislazione ordinaria sulle procedure del bilancio non ne ha alterato la portata, solo rendendo più efficienti i metodi con cui il Governo prepara e il Parlamento approva (con giusti contributi suoi) il piano annuale-pluriennale della politica finanziaria²⁰.

Lo stato italiano è attualmente tenuto a comporre i suoi bilanci, di previsione e effettivi, nel rispetto dei vincoli stabiliti in base al trattato di Maastricht, dotati di forza superiore. Posto il concetto cui egli aderisce del significato, originario e presente, dell’art. 81, Rivosecchi di fatto oppone la logica a cui si ispira in materia il diritto comunitario a quella, nettamente diversa, della Costituzione italiana. Si tratta di una opposizione già da altri autorevoli giuristi sostenuta, con riguardo ad altri punti, tra le costituzioni economiche dei due ordinamenti, con giudizio di merito negativo per quella comunitaria. Anche in Rivosecchi la necessità di adeguarsi ai criteri comunitari assume l’aspetto di una - non gradita - imposizione dall’esterno; una forzatura cui peraltro l’ordinamento italiano può prestarsi date le procedure flessibili da esso adottate per la composizione dei bilanci.

Intendo proporre una visione completamente diversa della storia dei significati attribuiti, dalle origini ad oggi, all’art. 81, delle successive applicazioni d’essi in concreto, e delle cause e degli effetti collegati ai conformi sviluppi della nostra semisecolare politica dei bilanci in disavanzo. Le vicende italiane si iscrivono, senza divergenze radicali, nel quadro della problematica in materia sopra delineata con riguardo alle esperienze degli stati occidentali in generale. Ma esse presentano anche alcune forti peculiarità in negativo che meritano d’essere segnalate.

Dovrò limitarmi a offrire soltanto una traccia delle ipotesi interpretative che mi paiono complessivamente fondate. Una trattazione adeguata d’esse, con la raccolta di tutte le prove relative, è affidata ad un libro che qualche volonteroso vorrà magari in futuro scrivere (mettendo naturalmente anche al vaglio la tenuta delle ipotesi che propongo).

A) *Il senso originario dell’art. 81*

²⁰ *Op. cit.*, Parte II, Cap. 2°, passim, pagg. 212-359.

E' altamente probabile che nell'opinione della maggioranza dei nostri costituenti (certo con ampio, forte dissenso a sinistra) l'art.81 consacrasse, al di sotto delle sue brevi formule, nientemeno che il classico principio liberale del pareggio del bilancio. I dinieghi in proposito subito avanzati - come i moltissimi successivi e quello attuale di Rivosecchi - non appartengono all'ordine delle ricostruzioni storiche ma a quello delle "riletture" del dato normativo fatte a fini pratico-politici. Per quella maggioranza il metodo dei disavanzi come strumento ordinario di politica finanziaria non era idea accettabile: Keynes, preso nella sua integrità, era un pericoloso eretico; meglio affidarsi all'antico ideale secondo cui è doveroso comporre i bilanci facendo ogni sforzo per raggiungere il pareggio. Si era appena usciti da una guerra che aveva massacrato i bilanci (e violentato la lira): occorreva prima di tutto restituire agli italiani il senso della sicurezza. In sostanza, la maggioranza dei costituenti era pronta su questo punto a gestire lo stato "sociale" con uno strumento collaudato dell'era precedente, il quale, con la sua rigidità, garantiva almeno dai rischi di avventati esperimenti. Parla nel senso di questa lettura storica dell'articolo la genesi delle formule che furono incorporate in esso; formule elaborate da due uomini della sinistra democratico cristiana (Mortati e Vanoni) favorevoli all'inserimento in Costituzione dei "diritti sociali", ma evidentemente timorosi che i "programmi" che li enunciavano (nessuno allora dubitava del carattere essenzialmente "programmatico" di quelle norme) inducessero politici di poco equilibrio a domandarne attuazioni al momento irrealistiche perchè troppo costose. Ne fu sponsor altresì un arcicampione del principio classico del pareggio quale Luigi Einaudi. E del resto contano in maniera decisiva le parole con le quali Vanoni vinse ogni resistenza alla approvazione finale delle formule. Egli disse apertamente che: "il quarto comma (dell'art. 81) è garanzia della tendenza al pareggio del bilancio...attuazione del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare....Il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari". Parole che, con l'esplicito riferimento anche al Governo, escludono che i vincoli posti dall'articolo - e in particolari quelli del 4° comma - fossero solo diretti a imbrigliare disordinate iniziative parlamentari²¹.

Se tale era la intenzione fondamentale dei costituenti, facile è prospettare le più probabili interpretazioni dei due commi chiave dell'articolo che rispondano a quella intenzione.

Il comma 3°, escludendo che in sede di confezione del bilancio si possano introdurre nuovi tributi e nuove spese, sembra configurare la legge di bilancio come sostanzialmente una fotografia - e nulla più - delle volontà di incasso e di spesa incorporate nella legislazione pre-esistente: una fotografia utile perchè capace di evidenziare l'eventuale (probabile) disavanzo, che si dovrà per quanto possibile rapidamente ridurre e eliminare in prosieguo²².

Il 4° comma - se opportunamente inteso e puntualmente applicato - si pone come efficacissimo strumento per produrre la progressiva riduzione del disavanzo accertato e comunque per impedirne almeno l'allargamento. Infatti, ogni nuova spesa, da decidersi per legge, avrebbe dovuto coprirsi con una nuova, adeguata entrata tributaria (o, in alternativa, con una riduzione delle spese previste, o, eccezionalmente, anche con l'accensione di un prestito dal mercato, per il quale peraltro la stessa legge avrebbe dovuto contemporaneamente predisporre le nuove entrate tributarie necessarie per il

²¹ *Atti della Assemblea Costituente. La Costituzione nei lavori della Seconda Sottocommissione, Seduta del 24 Ottobre 1946, pag. 1237-8.*

²² La formula del 3° comma, così intesa, stava in perfetta armonia con la tradizionale concezione, fino allora "dogma" in dottrina e giurisprudenza, della legge di bilancio come legge meramente "formale": legge di (necessaria) autorizzazione data all'Esecutivo per procedere agli incassi e alle spese previste dall'insieme delle leggi preesistenti e in vigore, ma legge di per sè incapace a porre norme "sostanziali" di qualunque specie.

pagamento degli interessi e per l'ammortamento). Se, dopo il primo bilancio successivo all'entrata in vigore della Costituzione, le regole del 4° comma, così inteso, fossero state rigorosamente rispettate, con l'economia in fase di sviluppo e tutte le nuove spese dotate di copertura tributaria, il disavanzo ereditato dalla guerra avrebbe perso gradualmente di rilevanza, quand'anche non si fossero compiute altre operazioni (del resto nello spirito dell'articolo dovute) dirette a eliminarlo. I bilanci dello stato avrebbero in breve raggiunto, e in seguito mantenuto, il pareggio.

I proponenti del 4° comma non ignoravano che situazioni davvero straordinarie avrebbero potuto giustificare una deroga a queste rigide regole. Einaudi osservò che in caso di guerra si poteva autorizzare la Banca d'Italia a dare adeguate "anticipazioni" al Governo - ossia stampare carta moneta e passargliela; cosa altrimenti non ammissibile -.

Così configurato e inteso, l'articolo 81 conferiva, con formule particolarmente rigorose, valore costituzional-formale a quel principio del pareggio del bilancio che per l'Italia liberale, da Quintino Sella a Francesco Saverio Nitti, era stato serio precetto di costituzione materiale (o sostanziale).

B) Il superamento del senso originario dell'art.81. L'apporto (inadeguato per un modello "sociale") di dottrina e giurisprudenza. La lunga gestione infelice della finanza pubblica da parte della classe politica.

Che la maggioranza dei costituenti italiani volesse imporre in materia di bilancio la vecchia formula liberale del pareggio si spiega facilmente in ragione dei tempi da cui si sortiva, e di quelli che si preannunciavano. (Del resto, dopo le tristi prove degli anni Settanta e Ottanta, autorevoli personaggi - pentiti - della politica propugneranno proprio il ritorno a quel significato dell'art 81 che abbiamo or ora prospettato). E tuttavia la grande rigidità delle formule codificate nell'articolo rendevano malagevole il loro pieno, letterale rispetto nel contesto della vita complicata di uno stato che era ormai - e voleva essere - interventista. Vi fu chi coraggiosamente sostenne il dovere di attenersi alla genuina volontà del testo della Costituzione (Castelli Avolio)²³. Ma la grande maggioranza dei pratici di contabilità dello stato, secondati ovviamente dai politici che vi avevano un diretto interesse, espresse subito l'opinione che l'articolo non accoglieva l'idea del pareggio del bilancio, e nemmeno quella di una tendenza al pareggio. Gli argomenti addotti avevano la qualità di superficiali notazioni formalistiche, incapaci di cogliere la vera sostanza delle poste in gioco. Ma stava dalla parte di una lettura trasformatrice del significato originario dell'art. 81 il fatto che la scelta delle rigidità incluse nella versione originaria del 3° e 4° comma non era in armonia con le esigenze di un modello "sociale", il quale richiede l'ammissibilità normale di bilanci in disavanzo.

Nel corso di mezzo secolo - nella seconda metà del secolo ventesimo - la dottrina costituzionale e la giurisprudenza italiane hanno lavorato a lungo alla ricerca di una "rilettura" dell'art.81 che fosse idonea a soddisfare i bisogni di uno stato moderno dalle connotazioni non più liberali classiche. Da parte loro, quando ai manovali della esegesi formalistica subentrarono giuristi di autentica statura, un serio tentativo fu compiuto per permettere allo stato - attraverso la trasformazione dei significati delle formule fisse dell'art. 81 - di impostare una politica finanziaria articolata secondo una logica che non consegnasse al puro arbitrio dei Poteri politici il suo destino. Uno dei passi più importanti di questa rielaborazione dottrinale-giurisprudenziale fu senza dubbio l'affermazione che le leggi stabilenti nuove spese, successive all'approvazione del bilancio, dovessero di massima inquadarsi in un preventivo programma di politica finanziaria pluriennale, debitamente approvato; nonché l'altro principio per cui le leggi contemplanti nuove spesi

²³ G. Castelli Avolio, *L'esame in Parlamento del bilancio dello stato*, relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, Atti della Camera, I Legislatura, n. 1603-A e bisA.

pluriennali dovessero contenere l'indicazione dei mezzi di copertura non per il solo primo anno di esercizio. Erano prescrizioni comportanti per i Poteri politici vincoli utili a contenere la politica delle spese entro vaghi margini di ragionevolezza. Ma dottrina e giurisprudenza ufficiali non riuscirono mai ad assurgere alla consapevolezza - e tantomeno alla aperta enunciazione - del principio proprio del modello "sociale", secondo cui la determinazione dei disavanzi di bilancio non è rimessa alla pura discrezionalità di quei Poteri. Riconoscendo invece quella piena discrezionalità, sia pure condizionata da alcune regole procedurali, esse hanno di fatto aperto la strada e offerto - talvolta volutamente - la giustificazione teorica ad alcune delle più infelici e dannose scelte politico-finanziarie compiute dal nostro stato nel corso di cinquanta anni. La loro rielaborazione dei significati dell'art. 81 deve dunque complessivamente considerarsi inadeguata, e, per questo motivo, nel quadro dell'intera storia del paese, da giudicarsi in modo non positivo.

Quanto ai comportamenti delle classi politiche succedutesi al potere, occorre distinguere fase storica da fase storica. Nei primi dieci anni dopo l'adozione della Costituzione la gestione delle finanze pubbliche - e la parallela gestione della politica monetaria - avvenne in maniera sostanzialmente compatibile con le esigenze valoriali e logiche di un modello di stato sociale. I disavanzi dei bilanci furono anno dopo anno contenuti. Il debito pubblico nel suo insieme perfino a un certo punto diminuì di volume. Ma a partire dagli anni Sessanta le tendenze cambiarono completamente e si può dire che una ripresa nelle direzioni corrette secondo i criteri del modello non si ebbe in misura sostanziale se non dopo molti anni. Per quasi un trentennio i Poteri politici adoperarono i bilanci dello stato per mandare ad effetto tutte le politiche spericolate in fatto di costi che ad essi paresse opportuno di varare, senza curarsi dei grandi vuoti che tali scelte aprivano nelle finanze statali né delle lesioni devastanti, che progressivamente divenivano visibili, inflitte a beni pur costituzionalmente tutelati. La Banca d'Italia per quasi due decenni, oltre a gestire in proprio una politica monetaria molto espansiva, secondò senza remore la politica dei disavanzi selvaggi attuata dai Poteri, attraverso un loro finanziamento diretto e senza limiti. In particolare, per lunghissimo tempo Governo e Parlamento non adottarono nessun serio metodo per accertare il costo reale delle leggi di spesa che deliberavano, togliendo così anche il minimo, ultimo significato pratico a quel 4° comma che vuole che per tali leggi si indichino i mezzi - si suppone non fittizi - di copertura: leggi di tal genere contenevano in sé il germe sicuro di giganteschi disavanzi, i quali sarebbero immancabilmente emersi in bilanci futuri. L'istituzione nel 1978 di una speciale "legge finanziaria" avrebbe dovuto permettere di aggirare il divieto del 3° comma di manipolare nella sessione di bilancio la pre-esistente legislazione tributaria e di spesa, in vista della confezione di una ragionata manovra economica per gli anni entranti: ma Governo e Parlamento per vari anni, col non votare preliminarmente la cifra del massimo ammissibile ricorso all'indebitamento, frustrarono in sostanza lo scopo per cui quello strumento era stato inventato e poterono perseguire più facilmente, per mezzo delle manipolazioni in quella sede introdotte, la loro volontà di spesa ad oltranza. Alla fine degli anni Settanta, a seguito di queste e di altre politiche di analogo indirizzo, l'Italia presentava, tra tutte le maggiori democrazie occidentali, l'economia sotto tutti i rispetti più in disordine, col più alto tasso di inflazione (circa il 20%) e il bilancio col più alto disavanzo (circa il 10%)²⁴.

Solo con gli anni Novanta cominciò l'effettiva correzione di queste gravi storture e, per ciò che riguarda in particolare la problematica del bilancio, l'adozione di misure che ne hanno riportato i profili dentro l'alveo classico del modello di uno stato interventista. Gran parte del merito di questo rientro spetta ai vincoli stabiliti dal Trattato di Maastricht, ai quali i nostri Poteri politici hanno dovuto adattarsi - nonché indirettamente all'efficacia della politica monetaria della Banca centrale europea, cui appartiene in esclusiva il governo dell'euro, ormai la moneta legale dell'Italia - . Siamo riusciti ad annullare o quasi, nei

²⁴ F. Galimberti, *op. cit.*, pag. 23, 27

bilanci dopo il 1990, il cosiddetto “disavanzo primario”. Non abbiamo invece potuto ridurre il volume del debito pubblico al di sotto del 100% del PIL: l’ultima pericolosa eredità lasciataci da decenni di precedente mala gestione finanziaria.

Al fine di chiarire e giustificare alcuni dei giudizi qui espressi in forma apodittica, esaminiamo in breve, ma nel dettaglio, i fatti a cui essi specificamente si riferiscono.

C) *Anni Sessanta. La trasformazione del significato e della portata della normativa dell’art.81 ad opera della dottrina giuridica e della giurisprudenza.*

La definitiva, vittoriosa riplasmazione dei principi dell’art.81 è stata opera, sul piano della dottrina giuridica, negli anni Sessanta, di Valerio Onida. Prima del suo corposo, dottissimo studio sulle “Leggi di spesa”²⁵ molteplici erano stati i ripudi del significato originario dell’articolo, ed anche v’era stata qualche più seria proposta di interpretazione sistematica d’esso in direzioni contrastanti con la tesi del pareggio (una d’esse aveva cagionato la vivace reazione del Presidente della Repubblica Einaudi²⁶; un’altra aveva invece incontrato il sostegno del “progressista” repubblicano on. La Malfa)²⁷. Ma soltanto con il lavoro, di alta qualità tecnica, di Onida, l’articolo 81 ricevette una sistemazione teorica adeguata alle esigenze di una politica finanziaria che voleva essere innovatrice; una sistemazione capace di conquistarsi - come si conquistò - amplissimi consensi.

In estrema sintesi, l’essenza della interpretazione “creativa” difesa da Onida può riassumersi in questo modo.

L’articolo 81 non intendeva incorporare -- e non incorpora - il principio del pareggio del bilancio e nemmeno quello della tendenza al pareggio. La sua logica è semmai rivolta a permettere una gestione della politica finanziaria statale, impostata dal governo e consentita dal Parlamento, ma condotta comunque in maniera ordinata, secondo un piano prestabilito. Si spiegano in questa chiave il 3° e il 4° comma dell’81, i quali mirano soprattutto a impedire che in fase di approvazione del bilancio e nella successiva fase della attuazione della manovra finanziaria intervengano iniziative parlamentari autonome e non coordinate col piano, capaci di intralciarlo. Al governo spetta di formulare preliminarmente un programma organico di politica finanziaria - possibilmente esteso a più annualità -, che il Parlamento dovrebbe in linea di principio approvare. Sulla base del programma, il governo presenterà un conforme progetto di legge del bilancio. Questa legge non ha il carattere solo formale che pretendeva il costituzionalismo liberale (una legge di mera autorizzazione a riscuotere i tributi e a fare le spese deducibili dai comandi delle pre-esistenti legislazioni sostanziali in materia: una legge di pura previsione “fotografica”, come s’è detto prima). Ha invece essa stessa un valore sostanziale, nel

²⁵ *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1963-4, ed. definitiva 1969.

²⁶ La tesi combattuta da Einaudi sosteneva che l’articolo 81 semplicemente imponeva di non peggiorare il disavanzo nei conti dello stato risultante dalla legge annuale di bilancio, ma non di impegnarsi a ridurlo, qualunque fosse la sua dimensione. Einaudi riteneva che l’articolo nel suo insieme esigesse invece uno sforzo alla riduzione, onde considerava non corretto l’impiego di entrate, riuscite superiori a quelle che il bilancio aveva previste, per coprire le spese che si volessero introdurre con nuove leggi. L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, G. Einaudi, Torino, 1956, pagg. 201 ss.

²⁷ Secondo l’interpretazione c.d. “restrittiva” del 4° comma, esso avrebbe richiesto che per le nuove leggi di spesa il legislatore indicasse i mezzi di copertura per il primo anno finanziario dopo la loro entrata in vigore, non dovendosi invece preoccupare della copertura relativa agli anni successivi. Ciò facilitava enormemente il varo di costosissime leggi comportanti spese pluriennali o a durata indefinita, per le quali si sarebbe trattato di trovare soltanto la copertura per il primo anno di operatività: una manna per chi volesse perseguire una politica di grande espansione della spesa pubblica in vista di un auspicato rinnovamento profondo e rapido della società italiana. Non stupisce che La Malfa si schierasse a favore di questa interpretazione, da paladino quale era di un forte spostamento autoritativo di risorse dalla soddisfazione di bisogni “privati” a quella di bisogni “pubblici”. Va da sé che una tale politica, perseguita in linea con quella interpretazione, avrebbe implicato quasi inevitabilmente, in pratica, la gestione delle finanze dello stato con disavanzi abissali per molti anni successivi.

senso che può in certa misura disporre provvedimenti nuovi, incisivi sugli sviluppi futuri della finanza. Può innanzitutto specificare in bilancio punti che le leggi hanno lasciato al legislatore futuro di determinare nei particolari. Ciò che più conta, può prestabilire dei "fondi speciali" in previsione della approvazione di future leggi; fondi dalla entità che appaia al governo - col consenso parlamentare - conveniente. Il 3° comma dell'81 vieta di introdurre nella legge di bilancio "nuove spese". Ma i "fondi" non cadono tecnicamente sotto il divieto, poiché non predispongono una spesa attuale. Con l'uso dei poteri ora menzionati, al governo è dato pertanto di confezionare un bilancio che risponda al suo programma e che in prospettiva contempli anche potenti, estesi disavanzi. Infatti, per i fondi non esiste una contestuale copertura finanziaria ed essi contribuiscono perciò a determinare - aggiungendosi al disavanzo già normalmente emergente dalla legislazione in vigore - il disavanzo complessivo del bilancio nella misura voluta dal governo (e accettata dal Parlamento).

Il ruolo decisivo che svolge l'istituto dei "fondi" nella teoria di Onida si spiega in rapporto all'utilizzo che si può fare di essi in funzione dell'adempimento del precetto del 4° comma. Quest'ultimo richiede per le successive leggi stabilenti nuove spese l'indicazione dei mezzi di copertura, ma essi non devono necessariamente essere mezzi tributari. Il comma sarà dunque rispettato quando nuove leggi di spesa invochino per la loro copertura i previamente fissati "fondi speciali", dei quali rappresentino attuazione: qui la copertura si fa in sostanza - peraltro legittimamente - sul disavanzo. Solo per eventuali nuove leggi di spesa non previste nei fondi speciali del bilancio occorrerà trovare copertura con nuove entrate: ma queste potranno anche essere costituite da prestiti ottenuti dal mercato (con ovvio legittimo allargamento ulteriore del disavanzo previsto). Il comma 4° rende oltretutto in tal modo difficili nuove leggi di spesa di origine parlamentare, non gradite dal governo.

Il poderoso libro di Onida comparve nel 1964 e in forma definitiva nel 1969. Nel 1966 la Corte costituzionale, con una sentenza storica, abbracciò autorevolmente il medesimo punto di vista quanto alla natura e alla funzione dei "fondi speciali" e quanto alla validità in generale del ricorso, senza limiti, ai prestiti come mezzo di copertura ai sensi del 4° comma. La Corte confermò anche come principio di diritto costituzionale la tesi sostenuta da Onida secondo cui le leggi di spesa pluriennali e quelle ad applicazione continuata debbono prevedere il proprio finanziamento anche per gli anni successivi al primo: un punto fermo a vantaggio di una più ordinata gestione della finanza pubblica²⁸.

La "rilettura" operata da Onida (e dalla Corte) divenne la lettura ortodossa, ufficiale dell'articolo 81, premessa e base per lo sviluppo di tutto un ventaglio di nuove politiche economiche che miravano - nell'annuncio che se ne dava - a radicali innovazioni. La "rilettura" trasformava il bilancio dell'art.81 da meccanismo che costringe a realizzare il pareggio in strumento che permette al governo di decidere la gestione delle finanze dello stato con piena libertà di disavanzo. Da un certo lato - conviene ripeterlo - la trasformazione era in astratto operazione apprezzabile perché "razionalizzava" la gestione di un bilancio le cui dimensioni economiche occupavano ormai un terzo e più del PIL, e perché prendeva atto della generale caduta nel mondo del rigido principio del pareggio; in concreto, poi, perché non sbarrava a priori le porte a riforme che potevano costare e che di per sé era legittimo proporre e tentare. Ma c'era un lato negativo nella trasformazione: un lato negativo per (grave) difetto. Né nell'opera di Onida né nella giurisprudenza della Corte v'era l'esplicito solenne avvertimento che una politica di alti e protratti disavanzi pressocchè inevitabilmente avrebbe comportato lesioni gravissime di vari, importanti beni costituzionalmente protetti (dell'ordine di quelli menzionati sopra); e che pertanto i programmi di qualsivoglia riforme si volessero avrebbero dovuto comporsi nell'insieme, come minimo, in maniera di non generare verosimilmente bilanci anno dopo anno gravati di pesanti deficit, fomenti di un crescere inesorabile del debito pubblico complessivo e alla

²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1966.

fine di una intollerabile inflazione. In altre parole, non vi si diceva che, al di là di un possibile, eccezionale e breve interludio, una rigorosa, continuata moderazione nelle spese volute in deficit dallo stato doveva considerarsi un principio costituzionale vincolante per i Poteri politici; un principio di primaria importanza, che avrebbe dovuto indurli, sempre, a usare prudenza nella formulazione di ambiziosi programmi e in ogni caso a correggerne subito o sospenderne l'attuazione non appena apparisse che il principio dei bilanci con disavanzo contenuto non poteva venir rispettato.

A dir il vero, se dottrina e giurisprudenza, nel discostarsi dalle intenzioni originarie dell'art. 81, avessero voluto imporre ai Poteri un vincolo più forte di quello generale di moderazione nei disavanzi, or ora espresso, avrebbero teoricamente potuto farlo aggiungendo ad esso qualcuno dei limiti sostanziali specifici che abbiamo visto in vari casi sperimentati nella recente storia del costituzionalismo occidentale (divieto allo stato di avere le proprie spese in disavanzo finanziate direttamente dalla Banca; divieto allo stato di prevedere finanziamenti non coperti con entrate tributarie fuor che per operazioni in conto capitale; ecc.). I limiti sarebbero stati di per sé "deducibili" dalle formule dell'articolo, anche tenuto conto delle note preoccupazioni dei suoi autori alla Costituente. Ma siffatte prospettive erano totalmente estranee al pensiero dei "rilettori" dell'articolo negli anni Sessanta, i quali nemmeno seppero o vollero esprimersi in favore di un generico ma chiaro principio di dovuta moderazione nella politica del *deficit spending*. In parte, forse, tale completa riluttanza poteva dipendere dai residui che permanevano in loro di teorie positivistiche in fatto di interpretazione giuridica in generale. La decisiva ragione fu però un'altra: la rilettura dell'articolo 81 in senso favorevole a una illimitata libertà dei Poteri politici nello spendere in deficit rientrava nella logica del grande movimento culturale-politico degli anni Sessanta, propugnante radicali cambiamenti nelle strutture della società e della economia italiane. Gli autori di quella rilettura o partecipavano degli entusiasmi spensierati del movimento o erano comunque indirettamente succubi della sua egemonia intellettuale.

Le tendenze radicali di quel movimento sono note - sia le tendenze meno avanzate sia quelle sostanzialmente eversive e rivoluzionarie - . V'era in esso chi, respingendo l'originaria versione moderata degli articoli della Costituzione in materia di economia, riteneva non solo legittimo ma costituzionalmente dovuto assoggettare l'intero sistema economico nazionale a una pianificazione facente valere in ogni punto gli interessi e i diritti sociali; dovendosi all'uopo, tra l'altro, procedere a grandi riforme strutturali nei campi strategici dell'economia, col rovesciamento dei presenti rapporti sociali di potere. V'era però anche chi si spingeva oltre, e, facendo perno su una interpretazione estrema dell'art 3 della Costituzione, affermava che la trasformazione dello stato in stato in tutto e per tutto socialista, con il superamento del capitalismo in tutte le sue forme, rappresentava un obiettivo imposto dai valori più veri della Costituzione. Ora, prescindendo da ogni giudizio di valore in ordine a queste varie prospettive di profondo rinnovamento di aspetti vitali della Costituzione, sta di fatto che i molti, disparati piani suggeriti per mandare ad effetto le modificazioni desiderate costituivano solo il prodotto di esercizi concettuali distaccati dalla realtà concreta italiana. Non erano pensati con calcoli precisi, non solo dei loro costi, ma della loro stessa fattibilità nell'ambito di una società e di una economia italiane ancora assai arretrate rispetto ai livelli di modernità e di preparazione tecnica di altri paesi. Nemmeno tenevano conto della facilità con cui, dati i costumi italiani, lo sfruttamento a fini privati e la corruzione si sarebbero insinuati in massa nelle maglie di interventismi statali tanto allargati, inquinandoli e frustrandone i pretesi obiettivi di maggiore giustizia e utilità pubblica. In tali condizioni, sarebbe stato sommamente opportuno un forte, autorevole richiamo al rispetto rigoroso di un principio costituzionale secondo cui non si può giocare con l'integrità dei bilanci statali: integrità che tollera disavanzi protratti solo se marginali e moderati, e impone la rinuncia a grandiosi piani di rinnovamento se essi non sono

comprovati da dati di fatto sicuri e possono generare immense spese pubbliche che alla lunga condurranno alla violazione di molti essenziali valori costituzionali. Il rispetto del principio avrebbe risparmiato all'Italia molte, avventate e dannose sperimentazioni. A dir poco, il forte, autorevole richiamo non vi fu.

D) *Gli anni Settanta e Ottanta. La Legge finanziaria e i suoi risultati fallimentari.*

Le premesse alla grave, generale crisi in cui cadde il sistema economico italiano alla fine degli anni Settanta erano state poste nel decennio precedente, quando le forze politiche al governo, anche per la pressione esterna comunista, cominciarono a tradurre in leggi, o aborti di leggi, i piani "progressisti" patrocinati dal movimento radicale-socialista divenuto culturalmente egemone. Dopo la nazionalizzazione delle imprese elettriche, si passò al varo di una legge prospettante una pseudo-pianificazione generale dell'economia italiana, mal congegnata e mai pervenuta a concreta attuazione. Fallito il piano generale, si procedette alla pianificazione per settori distinti, ma di grande rilevanza: agricoltura, chimica, industria degli acciai, ecc., con dispendio enorme di danaro pubblico ed esiti in termini di produzione negativi e talvolta catastrofici. Si mise poi mano alle grandi riforme "sociali". Si impostò la riforma del servizio sanitario in chiave "universalistica" (con netto superamento dell'impostazione originaria degli artt. 32 e 38 della Costituzione) e con completa trascuranza dei costi che alla fine la riforma avrebbe comportato. Si riformò anche il sistema pensionistico, senza valutare seriamente gli effetti del tendenziale attuale allungamento della vita, largheggiando spesso in generose concessioni irrazionali, e naturalmente senza tener conto degli enormi costi della riforma sul lungo corso. Con appena minore leggerezza si decise di regolare i rapporti delle relazioni industriali, mettendo da parte la normativa da sempre non gradita degli articoli 39 e 40 della Costituzione, per rinforzare però le posizioni dei sindacati operai in un momento in cui la situazione delle imprese stava diventando particolarmente difficile.

La crisi della fine degli anni Settanta, con gli inequivocabili indici che abbiamo menzionato sopra in termini di disavanzo nel bilancio e di inflazione, e lo stato generale di disordine e di vacillante confusione in cui versava l'economia, erano peraltro dovuti anche ad altri fattori. Influi la crescita dei costi internazionali delle fonti di energia e delle materie prime. Divennero esasperanti le aspirazioni rivoluzionarie di varie componenti della vita politica, sociale e culturale del periodo, le quali contavano (anche il sindacato di ispirazione cattolica, per esempio, si schierò allora per il superamento definitivo del capitalismo)²⁹. Situazioni di grave turbolenza e conflitti paralizzanti si determinarono nelle fabbriche. Molte imprese furono in conseguenza spinte sull'orlo del fallimento. Per impedire il dilagare della disoccupazione lo stato intervenne, assorbendole in grande quantità nel settore pubblico dell'economia, ma senza poi provvedere a risanarne le strutture e le funzioni: sicchè esse continuarono a operare in perdita gravando pesantemente sui conti dello stato.

Le condizioni drammatiche di quei conti e di una moneta vicina all'iperinflazione avrebbero dovuto indurre le élites politiche italiane a una forte, decisa reazione, che contrastasse e eliminasse in tutti i punti rilevanti le cause del disordine e della crisi e permettesse di riportare la politica finanziaria e monetaria dello stato su binari conformi ai valori del modello sociale. Ma le nostre élites non vollero, o non seppero, o non poterono, abbracciare la linea di una forte, adeguata reazione. Per far fronte ai fatti di progressiva degenerazione del sistema, che presero a manifestarsi evidenti dopo il 1970, scelsero la politica dell'allargare i disavanzi nei bilanci e dell'immettere crescente liquidità

²⁹ Così nel XIII incontro delle ACLI in Milano il 10 giugno 1971. Cfr. i numeri 7-8 della rivista *Relazioni Sociali* del 1971. Anche V. Onida condivideva, in quel tempo, l'ideologia della "alternativa di classe" (vedasi la sua relazione all'incontro ACLI, pubblicata nella rivista citata).

nell'economia, ricorrendo a periodiche svalutazioni della lira nel cambio con le altre valute. Con la svalutazione da un lato permettevano alle nostre esportazioni, indispensabili per gli equilibri della bilancia commerciale, di sopravvivere; da un altro lato consentivano alle imprese di recuperare sui prezzi di vendita rincarati gli aumenti dei salari da esse concessi, fuori da ogni rapporto con la produttività, sotto l'irresistibile pressione di sindacati prepotenti. Questo gioco però non poteva durare all'infinito. E un primo segno di disponibilità a mettere qualche ordine nella situazione confusa e pericolosa può considerarsi l'adozione nel 1978 della Legge finanziaria come strumento inteso a conferire una adeguata struttura razionale ai processi di formazione dei bilanci.

La legge n. 468 di quell'anno riforma il sistema della contabilità dello stato, e in sostanza codifica formalmente, completandola, la "rilettura" onidiana dell'art. 81. Se il bilancio - come vuole quella "rilettura" - deve servire a programmare razionalmente la politica finanziaria dello stato, allora, in primo luogo, non ha propriamente senso vietare che in occasione d'esso si riassestino, secondo calcolata convenienza, le leggi preesistenti tributarie e di spesa. Il divieto, per la verità, è chiaramente espresso nel 3° comma dell'articolo 81 (e per chi ritenga che l'intento originario dei costituenti era di imporre il principio del pareggio il divieto - come s'è visto - aveva invece una sua precisa, importante funzione). Nelle prospettive di una manovra finanziaria programmata si sarebbe trattato dunque di abrogare il 3° comma, e di permettere, nel confezionare il bilancio, i ritocchi opportuni alla legislazione preesistente. Ma abrogare una norma della Costituzione è operazione praticamente e simbolicamente troppo impegnativa e pericolosa. Meglio pertanto aggirare sostanzialmente il divieto rispettandolo nella forma. Il mezzo per ottenere questo risultato venne trovato dalla nostra classe politica nell'invenzione - molto "italiana" - della figura di una distinta "legge (ordinaria) finanziaria" da elaborarsi in parallelo e da approvarsi ogni anno contestualmente con la legge di bilancio. La Legge finanziaria, preceduta da un documento governativo di programmazione economico-finanziaria, fissa, in armonia con esso, l'entità del disavanzo voluto e il tetto del corrispettivo ricorso al mercato (i prestiti da ottenere in copertura del disavanzo piazzando buoni del Tesoro). Riassetta, nel rispetto di quei limiti e in funzione del programma, la legislazione tributaria e di spesa preesistente e fissa i fondi speciali che serviranno da formale copertura per successive leggi di spesa. La finanziaria è votata un minuto prima del progetto di legge di bilancio nel quale sono stati trasfusi tutti gli effetti delle disposizioni adottate dalla finanziaria. (E' chiaro che, proiettata sullo sfondo di un art. 81 preso nel suo verosimile significato originario, la finanziaria, per ciò cui mira, costituirebbe - se non si ammettesse la legittimità di interpretazioni manipolative della Costituzione - un caso esemplare di *lex in fraudem constitutionis*).

Un implicito, probabile intento dell'invenzione della finanziaria era, oltre quello del dare un maggior ordine alla manovra, anche quello del contenere indirettamente in certa misura la dimensione dei disavanzi. Un intento del genere può intravedersi pure in una analoga legge votata quattro anni prima dal Congresso americano, per fronteggiare problemi non troppo dissimili³⁰. Comunque, nella legge italiana n.468 tale intento non veniva dichiarato, né venivano predisposti meccanismi che ne garantissero in qualche modo la realizzazione. Anzi, anche sotto il rispetto del suo intento certo e principale, la storia della finanziaria si colloca, per tutto il decennio della sua prima attuazione, a mezzo tra il racconto di un dramma e quello di una farsa.

Dopo l'orgia di spese straordinarie sostenute in passivo negli anni Settanta, lo stato avrebbe dovuto, per non proseguire con bilanci gravati da disavanzi oscillanti attorno al 10% del PIL - e evitare l'altrimenti inevitabile accumularsi di un enorme debito pubblico - o ridurre drasticamente le spese o aumentare sostanzialmente le imposte. Quest'ultimo partito, a parte la sua ovvia impopolarità, presentava lo svantaggio di incidere su processi

³⁰ *Congressional Budget and Impoundment Control Act. Budget Reform Act of 1974 (Public Law 93-344).*

produttivi il cui ritmo di sviluppo era già calato rispetto ai primi decenni repubblicani e stava ancora calando. Quanto a ridurre le spese, l'idea, oltre ad essere resistita da tutti i gruppi che sarebbero stati toccati dalle riduzioni, andava contro lo spirito del tempo, tutto a favore di ampi impegni dello stato. Il governo, al quale spettava l'impostazione della manovra, soggetto a pressioni incalzanti da parte di chi si opponeva alle riduzioni delle spese, e comprensibilmente preoccupato dagli andamenti dell'economia (e dai possibili esiti elettorali), non seppe prendere alcuna decisione precisa, e si rassegnò a presentare, anno dopo anno, finanziarie tutte contemplanti disavanzi pesantissimi. I progetti di finanziaria, secondo le finalità stesse del congegno, contenevano modifiche della preesistente legislazione di entrata e di spesa - contrattate con incalzanti partner sociali -, ma con esiti, quanto al prodotto finale, sempre eguali: il grave disavanzo si ripeteva di anno in anno. Il triste destino della finanziaria non si chiudeva però a questo punto. Il progetto, definito dal governo, passava alla discussione del Parlamento, e qui, ad iniziativa dei parlamentari che avevano diritto di proporre e proponevano emendamenti, si riapriva il discorso - e la relativa contrattazione - circa tutte le componenti della legge. La finanziaria finì ad essere, per tutti gli anni Ottanta, dopo il passaggio in Parlamento, un gigantesco contenitore ripieno di ogni sorta di norme accolte in conseguenza di compromessi casuali e disaggregati. Naturalmente, la dimensione del disavanzo definitivamente approvato, da passare in bilancio, risultava sempre maggiore di quella proposta dal governo. Il fallimento della finanziaria, anche nel suo presunto scopo essenziale, risulta poi in modo flagrante da un particolare della procedura seguita in Parlamento per la sua approvazione. La manovra economico-finanziaria, che si voleva informasse la legge del bilancio, avrebbe secondo logica richiesto che si votasse per primo l'articolo stabilente l'entità del disavanzo e il connesso limite del ricorso al credito. Tutte le modificazioni delle entrate e delle spese e le altre norme introdotte in finanziaria avrebbero dovuto adottarsi successivamente, in modo che i loro esiti finanziari fossero rigorosamente nell'insieme compatibili con il limite del disavanzo preventivamente stabilito. Camera e Senato, col consenso dei loro Presidenti, decisero che l'articolo sui limiti sarebbe stato votato per ultimo: vale a dire, il disavanzo sarebbe stato opportunamente quantificato in modo da tener conto degli effetti finanziari delle precedenti deliberazioni; esso sarebbe risultato dal calcolo aritmetico di quanto le spese previamente stabilite eccedevano le entrate. Ciò ridicolizzava il concetto stesso della finanziaria come strumento per una programmazione ragionata delle finanze dello stato.

Due dati bastano da soli a evidenziare inequivocabilmente il prodotto complessivo di una ventennale gestione negativa dei bilanci statali, imperniata sull'utilizzo di grandi disavanzi: nel 1970 la complessiva spesa pubblica annuale italiana corrispondeva al 36% del PIL, nel 1990 a circa il 55%; nel 1970 il debito pubblico italiano ammontava al 38% del PIL, nel 1990 toccava il 100%³¹.

All'inizio degli anni Ottanta il governo prese una risoluzione che era intesa da un lato a rendere più difficile la scelta di impostare future finanziarie con larghi disavanzi e dall'altro lato a mitigare l'inflazione che stava distruggendo il valore della moneta e devastando l'economia italiana. Le enormi spese in deficit dei bilanci del decennio precedente (spese dovute alle cause "sociali" e alle altre che si sono menzionate) erano state coperte col lancio sul mercato di corrispondenti masse di buoni del Tesoro. Senonché il mercato dimostrò subito di non essere disposto ad assorbire l'intero volume dei titoli di credito di cui lo stato aveva bisogno. Il governo indusse allora la Banca d'Italia ad acquistare lei quanti titoli (ed erano moltissimi) non venissero accolti nelle aste sul mercato. L'operazione forniva allo stato il denaro necessario per le sue spese, ma la successiva spendita d'esso comportava in concreto iniezioni grandiose di nuova moneta nel sistema economico. Le iniezioni, ripetute per anni, generarono una travolgente spinta

³¹ F. Galimberti, *op. cit.*, pag. 19, 27.

inflazionistica nel sistema, alla quale a lungo lo stato non seppe rispondere se non col semplice perseverare nella pratica. Ai danni gravi dell'inflazione all'interno si aggiunsero alla fine conseguenze intollerabili a livello internazionale. L'Italia nel 1978 era entrata nel Sistema europeo delle monete, cui si era ricorso per ridare una certa stabilità ai cambi dopo l'archiviazione delle regole di Bretton Woods. Il sistema prevedeva una banda ragionevole di oscillazioni ammesse, ma il tasso di inflazione della moneta italiana era salito a livelli i quali, perdurando, avrebbero costretto l'Italia a uscire dal sistema (con ripercussioni a molti effetti gravissime). Nel 1981, ad iniziativa di un ministro di antica ma ormai superata fede keynesiana (Nino Andreatta), la pratica fu interrotta, e alla Banca fu inibito, come si suol dire, - salvo speciale autorizzazione per legge - di acquistare direttamente dal Tesoro titoli del debito pubblico. Tale cosiddetto "divorzio della Banca dal Tesoro" produsse rapidamente una attenuazione - non decisiva - del tasso di inflazione monetaria nel sistema: esso passò in cinque anni dal 20% al 5-6%. (La mossa non ebbe purtroppo effetti consistenti, invece, sul bilancio dello stato, che continuò a recare alti livelli di disavanzo, pagati con lancio di prestiti sul mercato offerti con remunerazione accattivante di alti interessi).

Importa, per completare il quadro di due decenni di politica finanziaria libera da ogni freno, tener presente la perdita di valore (capacità d'acquisto) subita dalla lira italiana tra il 1970 e il 1990. Dai dati Istat risulta che la lira del 1990 comperava circa 9 volte meno beni della lira del 1970³². A questa prima data 1 marco tedesco si acquistava con 149 lire; ce ne volevano circa 700 (al cambio libero) nel 1990 (il marco aveva subito anche esso in venti anni una svalutazione, ma circa 4-5 volte meno della lira).

E) *Voci di dissenso e una proposta di riforma dell'articolo 81*

Di fronte alla crisi, già evidente a metà degli anni Settanta, la maggioranza dei giuristi italiani, in armonia con le prevalenti tendenze del mondo intellettuale e della cultura del periodo, non pensava che il rimedio potesse consistere in un recupero di principi di politica finanziaria meno avventurosi, accompagnato da politiche economiche capaci di restituire al sistema coerenza con i valori di fondo del modello sociale. A parte gli schierati a favore di una radicale trasformazione socialista del sistema, i più ritenevano che la crisi potesse superarsi attraverso piani di riforma ancora più incisivi di quelli già tentati; piani che avrebbero dovuto spezzare le quattro o cinque "strozzature" che bloccavano l'economia italiana e la rendevano succube di gruppi sociali arretrati e parassitari. La classe politica al potere - in sostanza, la democrazia cristiana - praticava il metodo del "governo spartitorio" distribuendo tra quei gruppi a man salva privilegi e danaro pubblico. Le grandi riforme di struttura avrebbero rotto quei nodi soffocatori, all'occorrenza giustamente utilizzando politiche di disavanzi anche più spinte. Il libro che esprime allora, con maggiore autorevolezza e forza persuasiva, questo punto di vista fu "Economia, politica e istituzioni in Italia" di Giuliano Amato³³.

Non mancarono tuttavia alcune voci di dissenso "ortodosse", proprio relative a problemi essenziali della materia trattata qui. Ed è giusto menzionare per primi, in proposito, gli studi di Fabio Merusi sulla Banca d'Italia: per lui istituto al quale la Costituzione affidava il compito di custode della integrità della moneta, sottraendolo agli sfruttamenti che le forze politiche volessero farne al servizio dei loro piani di manipolazione sociale. Istituto del quale bisognava - a suo avviso - garantire l'indipendenza³⁴. Anche è giusto ricordare il contributo dell'economista Antonio Martino, il quale, muovendo da posizioni di forte

³² F. Galimberti, *op. cit.*, pag. 30.

³³ Il Mulino, Bologna, 1976.

³⁴ F. Merusi, *Art. 47, in Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), 1980.

aderenza alle teorie monetariste e alla scuola del Public Choice, indicò nell'irresponsabile politica finanziaria del governo la (per lui) unica vera fonte dell'inflazione, e auspicò una lettura einaudiana (rinforzata) dell' art. 81³⁵.

Mi sia a questo punto consentito di rievocare anche la serie di contributi che diedi personalmente, a partire dal 1978, alle iniziative rivolte a rivendicare, contro le tendenze "progressiste" del tempo, i meriti di un modello "sociale" preso nel suo significato genuino e originario: modello che mi sembrava chiaramente tradito dagli ultimi sviluppi della storia politica italiana.

Comparve dapprima un lungo saggio critico del libro di Amato, in cui si segnalava come pilastri fondamentali della "costituzione economica" fatta propria dalla nostra Costituzione fossero stati incrinati dagli sviluppi tumultuosi della politica italiana dell'ultimo decennio: la capacità delle imprese di prendere decisioni necessarie per la loro vitale funzionalità senza essere coartate da prepotenze sindacali e operaie; la esistenza nel sistema economico di un settore imprenditoriale privato schiacciato dall'espandersi grandioso di un ormai maggioritario settore pubblico (oltretutto inefficiente e malato); l'estensione assunta dalle spese sociali fino al limite compatibile, nelle circostanze, con le logiche di un modello sociale; ecc.. Ma sopra ogni altra cosa il saggio denunciava il fatto che, nella smania programmatica, si erano calpestate due regole "procedurali" imprescindibili nel sano governo di una economia sociale, espressione esse stesse di un anche più fondamentale e generale principio del modello, quello del gradualismo: la politica monetaria non doveva consentirsi tassi immoderati di inflazione; la politica finanziaria doveva evitare bilanci ripetuti con disavanzi alti e destabilizzanti. Il fatto che la prevalente cultura non condannasse con sufficiente nettezza, o non condannasse del tutto, tali manifeste violazioni di aspetti essenziali del modello faceva temere che i giorni d'esso potessero essere in pratica contati³⁶.

Due anni dopo partiva il lavoro del "Gruppo di Milano", inteso a proporre una revisione della Costituzione, profonda riguardo alla "forma di governo", migliorativa di molte disposizioni particolari riguardo alla "forma di stato". Fui incaricato di elaborare le parti relative alla "costituzione economica" (in senso largo) e al Potere giudiziario (inclusa la Corte costituzionale). Il mio elaborato fu accettato dal Gruppo e comparve nei due volumi dei suoi lavori³⁷. Lo ristampai con poche modifiche nell'opera "Costituzione economica e Corte costituzionale" (1983)³⁸. In essa, per ciò che ci concerne qui, ribadivo il punto dei due principi "procedurali" affermati nel saggio del 1978, principi a mio avviso "leggibili" e da "leggersi" già nei testi in vigore degli articoli 47 e 81 della Costituzione, ma certo anche meglio formulabili in una auspicabile futura revisione. Quanto al bilancio, ferma la sua utilizzazione come strumento di razionale governo dell'intervento statale nell'economia, la legge finanziaria doveva riassorbirsi nella legge del bilancio (andava cioè riscritto il 3° comma dell'art. 81). Doveva venir esplicitato il principio, già implicito, che si ammettono sì disavanzi, ma non quelli "eccessivi". Non si accoglieva così il ritorno a un rigoroso principio del pareggio, in particolare nelle formule patrocinate in quegli anni dalla scuola del *Public Choice* (con suggerimenti di drastiche, automatiche garanzie di immediate correzioni-compressioni - vedansi le proposte, in quell'epoca, di Buchanan -³⁹). Si lasciava pertanto un certo spazio a manovre, anche in tempi ordinari, di genuino stampo keynesiano, a sostegno dell'occupazione. D'altra parte, a tutela del rispetto della dovuta moderazione dei bilanci - principio nella sua formulazione generale elastico e flessibile -, poiché non si

³⁵ A. Martino, *Constraining inflationary Government*, The Heritage Foundation, Washington, 1982.

³⁶ *Stato ed economia in Italia: "governo spartitorio" o crisi del "modello democratico-sociale"?* in *Il Politico*, 1978, pag. 83 ss..

³⁷ "Gruppo di Milano", *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983; Vol. I, pagg. 133-327; Vol. II, pagg. 533-639.

³⁸ Giuffrè, Milano, pagg. VIII-334.

³⁹ Le si leggono in *Democracy in Deficit*, cit., pag. 180.

riteneva bastevole la sola buona volontà di governo e Parlamento, si ipotizzò un giudizio definitivo da parte di una speciale Sezione della Corte costituzionale, composta da esperti giuristi e economisti, attivabile ad iniziativa di una minoranza parlamentare, della Corte dei Conti, di uno speciale Procuratore della Costituzione. La speciale Sezione avrebbe dovuto garantire anche gli altri aspetti fondamentali della costituzione economica, tra cui, oltre ad un limite assoluto all'espandersi della spesa pubblica e dell'imprenditoria dello stato, anche la moderazione nella gestione della politica monetaria - affidata solo in prima battuta a una indipendente Banca d'Italia -. Con la scelta di un controllo quasi-giudiziale del rispetto del principio elastico della moderazione nei disavanzi di bilancio, ci si discostava altresì dalle posizioni della scuola "monetarista", fiduciosa nelle capacità taumaturgiche di una Autorità monetaria dotata di poteri sovrani sulla moneta, e soprattutto dalle posizioni del suo capo Milton Friedman, auspicante una regola, secca e fissa, di espansione annua del volume della moneta in circolazione - idonea a bloccare indirettamente anche debordanti scelte del Legislatore di spese in disavanzo - .

(Le tesi di "Costituzione economica e Corte costituzionale" furono riproposte, in forma distesa, nel 1993, in un convegno bresciano organizzato dalla D.C. per l'eventuale riforma dell' art. 81, e furono ripetute nel volume "La costituzione economica italiana")⁴⁰.

E' facile constatare che il progetto fatto proprio dal "Gruppo di Milano" nel 1982 si ispirava, in anticipo, sostanzialmente agli stessi principi che informeranno anni dopo le soluzioni adottate, in materia di politica monetaria e di bilancio, dalla Comunità europea col trattato di Maastricht e trattati successivi, e imposte da essa agli stati membri.

Come s'è già sopra accennato , la Comunità, per gli stati che aderiscono all'Euro ha creato una Banca europea che è tenuta a garantire la stabilità dei prezzi - ma in realtà consente un velo lieve di inflazione non presente nei sistemi monetari classici d'epoca liberale. Né la Banca europea né le Banche centrali nazionali possono anticipare danari allo stato o acquistare da esso direttamente titoli di credito. Sull'operato della Banca è in astratto ipotizzabile un giudizio della Corte di giustizia.

Come pure s'è già accennato, in materia di bilancio un Protocollo ha specificato i parametri che si pongono come attuazione concreta del divieto generale dei disavanzi "eccessivi". Successivi regolamenti comunitari ne hanno flessibilizzato in parte la portata. Sovraintende al controllo del rispetto del divieto e dei parametri, prima la Commissione, poi il Consiglio dei ministri, col potere di imporre sanzioni. E' possibile un ricorso alla Corte di giustizia.

Una ipotetica Sezione economica della Corte costituzionale italiana - prevista dal "Gruppo di Milano" - avrebbe potuto trarre nella sua giurisprudenza specificazioni del principio della moderazione analoghe a - ma forse più duttili di - quelle in vigore oggi nella Comunità.

La soluzione proposta dal "Gruppo di Milano" e quella adottata dalla Comunità realizzano, in due versioni diverse, quella assoggettazione anche delle politiche economiche a principi costituzionali garantiti da controlli giuridici e quasi-giudiziali, la quale risponde al bisogno generale degli ordinamenti contemporanei di non lasciare nelle sole libere mani dei Poteri politici il destino di beni importanti. Va da sé che gli attuali controlli comunitari in materia di bilancio posseggono - ma non sempre - una efficacia compulsiva e conformatrice della condotta degli stati membri quale l'autorità di una ipotetica Corte costituzionale economica non avrebbe verosimilmente avuto nell'Italia di fine secolo XX°. Ma nel 1983, a chi contemplava le condizioni disperate dei bilanci italiani, e avrebbe voluto porvi riparo, non c'era forse a disposizione una soluzione alternativa migliore di quella allora escogitata.

⁴⁰ *Nuove regole per i conti pubblici* (a cura di P. Panteghini), AIB, Brescia, 1993, pagg. 15-37; *La costituzione economica italiana*, cit., 1995.

F) *Le vicende successive agli anni Ottanta. Varie proposte di riforma dell'art. 81. Le revisioni della legge sulla contabilità dello stato. Alcuni sviluppi nel campo della dottrina*

Il culmine della crisi dei bilanci italiani si ebbe verso la fine degli anni Ottanta; nei venti anni successivi assistiamo a un parziale riassetto dei conti dello stato, che non impedisce tuttavia il perdurare di una loro gravissima esposizione a un serio rischio. La gran parte del miglioramento è senza dubbio dovuta a influenze esterne, di ordine internazionale, prima fra tutte la diretta e indiretta pressione comunitaria, che costringe l'Italia ad adeguarsi, o tentare di adeguarsi, ai parametri di Maastricht e del Protocollo. Ma v'è anche un certo ri-orientamento autonomo, o semiautonomo, della nostra classe politica verso criteri di gestione della politica finanziaria più conformi con la logica del modello sociale.

Mettiamo tra questi segni di ri-orientamento, in primo luogo, le proposte di ritorno, nell'interpretazione dell'art. 81, al suo significato originario (come sopra prospettato), fatte da uomini politici competentissimi in materia, quali Carli e Andreatta (prima di ben altro orientamento)⁴¹. Contano, in secondo luogo, le proposte di revisione dell'articolo formalmente presentate in Parlamento, o comunque elaborate in seno a procedure parlamentari, che non ebbero esito positivo, ma sono nonpertanto indice di una piena consapevolezza della dannosità di indirizzi sposanti la pratica di un illimitato *deficit spending*. Si tratta delle proposte Altissimo-Fiocchi e Andreotti -Martinazzoli⁴². La prima prospettava, tra l'altro, il divieto di ricorso ai prestiti dal mercato fuorché per spese in conto capitale, l'approvazione di nuove o maggiori spese solo col concorso di maggioranze altamente qualificate, il potere della Corte dei conti di valutare il costo effettivo delle leggi approvate e di investire la Corte costituzionale del problema della costituzionalità della legge nel caso di copertura insufficiente. La seconda puntava a una logica fusione di legge finanziaria e legge di bilancio, egualmente escludeva il ricorso al mercato per finanziare spese di parte corrente, pure richiedeva maggioranze speciali per l'approvazione di leggi comportanti spese maggiori di quelle previste dal governo. Né va dimenticata la riformulazione dell'articolo 81 approvata nel novembre 1997 dalla Commissione bicamerale D'Alema incaricata di elaborare un progetto di revisione della seconda Parte della Costituzione: riformulazione che includeva, da capo, il divieto di indebitamento salvo che per sopperire a spese di investimenti (o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali), la regola che le leggi di spesa continuata debbono prevedere la propria adeguata copertura per tutta la loro durata, e la regola che in caso di opposizione del governo disposizioni che comportino maggiori oneri richiedono il voto della maggioranza assoluta⁴³.

Significative anche le vicende delle modificazioni della legge (ordinaria) sulla contabilità dello stato e dei relativi regolamenti parlamentari. La legge 362 del 1988 ha ristrutturato in parte la figura della legge finanziaria, riducendone il potere di modificazione di normative sostanziali preesistenti, mentre i Regolamenti parlamentari, e conforme prassi, stabilivano la priorità del voto sul tetto del ricorso ammesso al mercato (con ciò ponendo fine alla precedente, scandalosa prassi dell'approvare il deficit dopo avere concordato la massa delle spese volute senza alcuna seria considerazione dei mezzi disponibili per farvi fronte)⁴⁴. La legge n. 208 del 1999 ha però riallargato in parte il potere manipolatorio della legge finanziaria, sicché essa è tornata ad essere per molti anni un gigantesco codice di

⁴¹ Cfr. *Nuove regole*, cit., pag. 28, e ivi l'intervento di Andreatta, pagg. 73-83.

⁴² Le si possono leggere in *Nuove regole*, cit., pag. 29 e 90-94.

⁴³ Commissione bicamerale per la revisione della Costituzione, A.C.S., XIII legislatura, n. 3931-A e 2583-A.

⁴⁴ Per questi punti vedasi il giudizio di V. Lippolis, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene Ed, Napoli, 2007, pag. 135 ss., 155 ss., nonché *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, II ed., Giuffrè, Milano, 2005, pag. 380.

nuove norme, per restringere le quali entro margini di minima accettabilità il governo ha dovuto alla fine porre di regola la questione di fiducia sull'intero della legge: un segno della invincibile incapacità della politica italiana a rinunciare a metodi caotici di governo delle finanze, quando essi servono alla soddisfazione di pressanti interessi particolari (di cui si fanno portatori soprattutto i parlamentari con le loro iniziative di emendamento, ma che trovano spesso ascolto anche presso organi governativi).

In controtendenza rispetto alle normative e alle prassi lassiste or ora accennate si pongono anche altre disposizioni introdotte dalle predette modifiche legislative e dai Regolamenti parlamentari, le quali mirano a rendere più ordinata e più internamente coerente la formazione della legge finanziaria (e parallelamente del bilancio) in vista del loro servire da vera manovra programmata e ragionata dell'impatto delle finanze dello stato sull'economia. Si tratta di disposizioni di natura prevalentemente procedurale, ma indirettamente producenti l'effetto sostanziale del rendere più difficile una politica di spese non contenute: un effetto di sicuro voluto dagli autori delle disposizioni. Non appartiene a questo saggio occuparsi d'esse nel dettaglio, ma non possiamo tralasciare di menzionarne almeno una in particolare, dal contenuto questa volta senza dubbio direttamente "sostanziale", perché intesa a escludere la possibilità di finanziare in deficit una intera categoria amplissima di spese pubbliche. In forza dell'art.11, comma 5, della legge n. 468 (come novellata), l'introduzione di nuove spese di parte *corrente* nelle previsioni della legge finanziaria dovrebbe trovare in essa un puntuale corrispettivo adeguato di entrate tributarie, mentre la cosa non è richiesta per le nuove spese *in conto capitale*, che potrebbero continuare ad essere finanziate in disavanzo. La regola vale in specie per la composizione dei fondi speciali, che continuano a fungere da mezzo ammesso di copertura per future leggi ai sensi del 4° comma dell'art. 81: i fondi utilizzabili per finanziare maggiori spese nell'area del pubblico impiego, delle pensioni, del servizio sanitario, ecc., a differenza di quelli destinati a pagare nuovi investimenti, dovrebbero essere già in finanziaria coperti da precise previsioni di nuove entrate provenienti da tributi (o da riduzioni equivalenti di altre spese)⁴⁵. La norma ha margini di incerta portata e non sembra esser stata interpretata e applicata dalla Corte costituzionale con il rigore che sarebbe magari desiderabile⁴⁶. E tuttavia la sua presenza nel sistema finanziario italiano riveste un importante significato. Quand'essa venisse intesa nel suo senso più largo e impegnativo, il sistema, con il regime diverso per tipo di spesa e una sensibile connessa limitazione alla piena libertà di *deficit spending*, si adeguerebbe alle regole costituzionali esistenti nel *Grundgesetz* tedesco, in quel paese operanti fin dagli anni Sessanta - regole formalmente presenti, oggi, anche nelle Costituzioni o nelle leggi di molti altri paesi -. Ci si può chiedere se l'articolo 11 (che è di legge ordinaria) possa a questo punto considerarsi attuazione vincolata dell'implicita volontà dell'art. 81, sicché una sua eventuale abrogazione futura dovrebbe ritenersi costituzionalmente preclusa. Non è probabile che tale sia l'opinione prevalente presso i componenti della nostra classe politica, non così decisi a combattere i disavanzi eccessivi da legarsi le mani in quella misura tutt'altro che irrilevante.

Una delle maggiori fonti di incremento dei deficit nei bilanci sui tempi lunghi è costituita dalla sottovalutazione dei costi reali delle leggi di spesa che si approvano. Non c'è dubbio che gli autori delle leggi di spesa, nell'indicare doverosamente ai sensi del 4° comma il loro costo e i mezzi per farvi fronte, abbiano in passato largamente peccato sotto questo rispetto. Non ci si è per molto tempo dati pena di approntare strumenti capaci di fornire valutazioni adeguate (forse non si voleva deliberatamente averne); e gli effetti di questi calcoli in difetto si sono manifestati in tutta la loro pesante entità nei bilanci successivi,

⁴⁵ Così, per esempio, nell'interpretazione di G. Pisaurò e G. Salvemini, *Dentro la finanziaria*, in *Queste Istituzioni*, n. 144, 2007, pag. 992 ss.

⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 1993.

costretti a partire dai costi di fatto, anno dopo anno. Di recente, anche per non venir meno agli obblighi comunitari, si sono finalmente attivati organi che permettono di calcolare con maggior precisione gli oneri effettivi delle nuove leggi di spesa: a questo scopo la Ragioneria dello stato collabora strettamente con il governo; le Camere dispongono di un Servizio del bilancio che aiuta a valutare il costo delle leggi; presso la Presidenza della Repubblica opera una Unità di valutazione delle leggi finanziarie. La consapevolezza che non è più ormai tollerabile che errori di calcolo costringano sistematicamente a spendere più di quanto, nel momento di approvare la spesa, si è previsto e stabilito, ha indotto il Legislatore ad adottare, a un certo punto, un rimedio drastico. La legge n. 246 del 2003 ha attribuito in via generale al Ministro del Tesoro il potere di sospendere con decreto la effettuazione di spese previste in bilancio quando risulti che di fatto eccederebbero i fondi per esse specificamente stanziati. Sono state espresse obiezioni in ordine alla costituzionalità di questa attribuzione, specie sotto il profilo della inidoneità di un atto amministrativo a derogare a disposizioni di legge che non prevedano espressamente la propria cedevolezza (con possibile sacrificio ingiustificato anche di importanti diritti soggettivi pieni). Anche si è obiettato (con singolare scarsa preoccupazione per il sano andamento definitivo reale dei conti pubblici) che l'intervento ex post del Ministro toglierebbe valore alla regola del 4° comma dell'art. 81, il quale vuole che la legge di spesa nasca con l'indicazione esatta della sua adeguata copertura. Quale che sia il (dubbio) valore di queste obiezioni, l'adozione di questo rimedio dà la misura di quanto ormai anche la classe politica italiana sia in larga misura persuasa della necessità di evitare deliberazioni di spese fatte con leggerezza, le quali, se non comunque contrastate, costringono alla fine a votare bilanci gravati da disavanzi insostenibili.

La dottrina giuridica e la scienza delle finanze italiane si sono arricchite, col tempo e in particolare negli ultimi decenni, di studi di alta qualità in materia di bilancio e di contabilità dello stato. Ai contributi passati di Bartole e di Barettoni Arleri si sono aggiunti quelli - limitando al minimo le citazioni - di De Joanna, di Della Cananea, di Brancasi, di Pisauo, di Salvemini, di Lupo. Si tratta di contributi di taglio sovente specialistico, concernenti aspetti anche tecnici della materia, dei quali non possono occuparsi queste note dedicate essenzialmente a un tema generale di ordine costituzionale. Dal punto di vista che qui ci interessa è però rilevabile, pur nella diversità degli approcci e delle conclusioni, una tendenza largamente comune ai lavori di questi studiosi. V'è in essi dominante la preoccupazione di valorizzare i meccanismi che nella formazione della finanziaria e del bilancio giovano a una impostazione rigorosa della manovra che inciderà sulla economia del paese. In tale prospettiva grosso rilievo viene dato ai poteri di cui dispone il governo nei confronti delle iniziative parlamentari e agli strumenti che permettono un calcolo esatto dei costi delle leggi che si deliberano. Sul primo punto fa singolare contrasto il libro di Rivosecchi, che appare tutto inteso a rivendicare, invece, il ruolo autonomo del Parlamento e dei suoi contributi. Se la tendenza prevalente della dottrina è quella che s'è ora detta, possiamo collocare i prodotti delle sue fatiche tra i fattori che hanno favorito il graduale, parziale risanamento dei conti pubblici italiani cominciato negli anni Novanta. E del resto proprio alle critiche e alle osservazioni della dottrina sono anche dovute quelle (pur insufficienti) correzioni in meglio della legge n. 468 di cui abbiamo fatto cenno.

Indirettamente, dunque, le correnti maggioritarie della dottrina hanno combattuto contro il fenomeno dei disavanzi squilibranti e dannosi. Bisogna peraltro dire che non si ritrova in genere, nei suoi rappresentanti, una netta, consapevole presa di posizione a favore del principio che caratterizza il modello "sociale" in fatto di bilancio e di disavanzi, e una conforme interpretazione dell'art. 81. Per questo lato, la linea assunta da Rivosecchi - una linea che distingue e contrappone diritto costituzionale italiano e diritto comunitario - non appare isolata, benché sia forse connotata da una sottolineatura che non si nota in altri. E d'altronde sarebbe una grave omissione - capace di falsare il carattere complessivo del

quadro della nostra dottrina - non menzionare in contrasto il fatto che si danno anche autorevoli studiosi (per es. Pisauro e Salvemini) i quali ritengono un difetto dell'art. 81 - come da essi inteso - il suo non prevedere un vincolo sul livello del disavanzo - in qualche modo ora sopperito dal diritto comunitario -⁴⁷.

Sopra abbiamo ricordato il traguardo raggiunto alla fine del secolo XX° dai nostri conti pubblici: il (quasi) pareggio del saldo primario (spese correnti e in conto capitale da un lato e entrate tributarie e assimilate dall'altro). Questo pareggio è il frutto dell'opera benefica dei fattori esterni e interni ora menzionati. Purtroppo il nostro bilancio rimane però tuttora largamente deficitario. Esso lo è a causa della massa degli interessi e dei rimborsi dovuti in base ai titoli del debito pubblico in circolazione; debito pubblico il cui attuale enorme volume (oltre il 100% del PIL) deriva per accumulazione di gravi disavanzi precedenti, senza che mai se ne potesse tentare una riduzione. Per pagare queste pesanti somme dovute per prestiti contratti (equivalenti a molti punti percentuali del PIL: 4-5%) lo stato è costretto a contrarre ogni anno nuovi e aggiuntivi prestiti. E' questo il prodotto amarissimo delle interpretazioni costituzionali e delle politiche finanziarie perseguite tenacemente negli anni Sessanta, Settanta e Ottanta. E i danni e i rischi inerenti a questa situazione sono sotto gli occhi di tutti: necessità di offrire sul mercato titoli ad interessi più elevati della media, per ottenerne la sottoscrizione; minaccia di insolvenza dello stato, nel caso disperato di risposta negativa del mercato - con possibili conseguenze gravissime a livello comunitario e a livello interno -.

G) La interpretazione da adottarsi attualmente dell'art. 81 e le regole del bilancio per i tempi ordinari

Potrebbe sembrare che, almeno riguardo al tema che ci interessa - quello dei disavanzi -, non occorra più proporsi oggi il problema della interpretazione preferibile dell'art. 81: le regole dell'ordinamento comunitario si impongono alla conformazione dei bilanci italiani, ed esse assicurano sul piano pratico che non vi figurino disavanzi eccessivi. Poco conta che - come vorrebbe Rivoscechi - l'art. 81 di per sé lasci liberi i Poteri politici italiani di spendere fuori da copertura tributaria senza limiti: bastano le regole comunitarie a tenerci in riga. Ritengo invece che convenga ribadire con forza, anche nell'attuale quadro comunitario, l'interpretazione che anni fa proponevo di quell'articolo in quanto richiesta dalla logica stessa del modello "sociale". Non si tratta di accompagnarne la rivendicazione con la proposta fatta allora di una sua riscrittura in termini più perentori e della creazione di mezzi istituzionali straordinari per un controllo adeguato del suo rispetto. Revisioni della Costituzione su questi punti sarebbero di per sé auspicabili e assai utili, ma sembra non vi siano realisticamente al presente le condizioni per proporle e attuarle (nella revisione della seconda parte della Costituzione votata nel 2006 dal Parlamento e bocciata poi dal popolo l'articolo 81 non era stato toccato). Non resta dunque che concentrarsi sulla interpretazione del testo in vigore dell'articolo, il quale d'altronde si presta ad accogliere molte se non tutte le istanze valoriali che qui abbiamo difese. E c'è poi una ragione tutta speciale per ritornare sul tema di quella interpretazione e insistere per l'adozione dell'interpretazione giusta anche da parte dei Poteri politici e giurisprudenziali competenti.

Non è assolutamente accettabile che il divieto comunitario di disavanzi "eccessivi" prenda l'aspetto di una imposizione all'ordinamento italiano contraria o almeno estranea alla logica profonda della nostra Costituzione. Si tocca in argomento uno snodo cruciale del tipo di sistema economico a cui vogliono e debbono informarsi, per vivere ordinatamente insieme, i vari stati d'Europa. Dar l'impressione che ciò che vale per la giusta e conveniente convivenza degli europei contiene limiti per i Poteri politici che di per sé la

⁴⁷ *Dentro la finanziaria*, cit., pag. 97 ss.

Costituzione italiana non riconosce significa minare alle basi la nostra piena condivisione dei valori su cui si regge oggi l'Unione.

L'interpretazione da accogliersi dell'art. 81, valida per i tempi ordinari e fuori dai casi eccezionali di vera emergenza (dei quali si dirà brevemente più innanzi), può riassumersi nelle enunciazioni seguenti - accompagnate da rapide spiegazioni quanto agli argomenti che le giustificano e ad alcune loro possibili implicazioni - .

1) La lettura manipolativa e innovatrice del 3° comma, proposta da Onida e accolta da una consolidata, semisecolare prassi istituzionale, ha trasformato l'atto di redazione del bilancio nella scelta di una manovra finanziaria che include il potere dei Poteri politici di decidere, secondo loro libero giudizio, di spendere in disavanzo. Questa attribuzione di potere ha carattere costituzionalmente "creativo" in quanto scavalca la volontà originaria della Costituzione. Come tale essa può giustificarsi solo considerando la complessiva logica del modello di stato interventista contemporaneo, al quale la Repubblica italiana appartiene. Quel modello ritiene utile che, nel momento in cui si autorizzano per l'anno veniente la riscossione dei tributi e l'erogazione di danaro pubblico, si rimodulino - se lo si pensa opportuno - gli equilibri del sistema finanziario, determinando l'entità prescelta dell'eventuale deficit. Ma se è la logica del modello ciò che giustifica l'attribuzione di quel potere, allora quella stessa logica impone che a quell'attribuzione si impongano dei confini, perché senza confini il potere potrebbe comportare danni gravi a valori primari del modello (sopra si sono visti quali). Il principio generale del modello appare essere la dovuta moderazione nel *deficit spending*. All'attribuzione del potere dovrebbe pertanto accompagnarsi l'impegno al rispetto del principio. Nel caso italiano peraltro l'impegno dovrebbe essere rinforzato da qualche speciale qualificazione. V'è in primo luogo il fatto che alle origini l'articolo 81 fu pensato al fine di imporre al bilancio addirittura la regola del pareggio: par giusto conferire un qualche residuo peso all'intenzione originaria. In secondo e principal luogo, l'analisi storico-comparatistica indica che speciali norme, di contenuto procedurale o sostanziale, sono state in genere adottate a contenimento della tendenza a spendere in deficit in rapporto alla forza di quella tendenza: là dove il rischio della deriva deficitaria è alto, il limite da imporre deve essere più incisivo. Ora, sotto questo rispetto, la pluridecennale storia italiana di bilanci catastroficamente in deficit e la recente dimostrata incapacità dello stato, al di là dei miglioramenti intervenuti, di liberarsi da una situazione di grave rischio, parlano veramente da sole. C'è nella classe politica italiana, e probabilmente nelle strutture profonde dei tessuti sociali, una vena potente di sangue ribelle a una gestione ordinata della politica finanziaria; né si danno segni sicuri del possibile acquisto in futuro di abiti di spontanea moderazione in materia. Pertanto, come minimo, converrà leggere nelle pieghe dell'articolo 81, 3° e 4° comma, assieme alla innovativa autorizzazione a gestire normalmente i bilanci in disavanzo, il congiunto divieto - identico a quello del diritto comunitario, art. 104 - che tale disavanzo sia comunque "eccessivo".

Economisti e uomini politici, anche di alta, meritata reputazione, hanno ripetutamente espresso la propria avversione alla presenza in testi costituzionali o para-costituzionali di parametri sostanzialmente riduttivi della libertà dei Poteri politici di determinare a loro piacimento l'entità del disavanzo nei bilanci dello stato. Le critiche sono state particolarmente aspre nei confronti di parametri specifici e stretti (come quelli prescritti nel Protocollo adottato in proposito dalla Comunità europea). Ma la contrarietà si è anche rivolta alle limitazioni di carattere più elastico, concepite in termini generali (come è il divieto ora menzionato di disavanzi "eccessivi"). Per gli uomini politici, l'atteggiamento può in parte spiegarsi con l'insofferenza verso qualunque formula che possa riuscire di impaccio nelle difficili lotte per il potere e di appiglio per attacchi di avversari. Ma dalla scienza dell'economia sembrano venire obiezioni di natura neutrale e seriamente fondate.

Merita di chiarire brevemente perché, da un punto di vista di teoria costituzionale, esse non possano venire accolte.

Si dice che si danno circostanze - anche fuori da situazioni straordinarie di emergenza, che qui non sono in discussione - in cui una vigorosa, protratta politica di spese in deficit, non definibile nel linguaggio ordinario come "moderata", può senz'altro recare grossi benefici alla collettività. Non attivarla significa perdere un'occasione che giova invece sfruttare. Ora, il costituzionalista non ha alcuna difficoltà ad ammettere che casi del genere si sono presentati e si presenteranno ancora nella storia. Ma è altrettanto vero che di continuo vengono proposte, sul palcoscenico della politica, ipotesi di grandi interventi apportatori di nuovi, grandi beni, cui non manca sovente il supporto di questa o quella branca delle corporazioni degli economisti, dei sociologi, dei politologi; ipotesi che poi si rivelano spesso avventate e nocive (le scienze sociali possono anche esse sbagliare; e del resto sono al loro interno di regola divise). Esigere che i grossi interventi che comportano spese si facciano sulla base di entrate acquisite attraverso tributi consentiti dai cittadini, con solo un margine moderato di ricorso all'indebitamento, è un principio di sapiente prudenza; una prudenza specialmente consigliata ad un ordinamento come l'italiano, per i motivi testè accennati. Il costituzionalista sa bene che, introducendo il limite, v'è la possibilità che si debba rinunciare a operazioni positive, magari assai positive. Ma questo è il prezzo che conviene complessivamente pagare per garantirsi nei confronti del serio rischio di un possibile (e già sperimentato) straripante *deficit spending*.

2) Non appare necessario leggere nell'art. 81, come implicito nel suo accertato divieto di disavanzi eccessivi, anche la specificazione che del divieto fa il diritto comunitario con il Protocollo attuativo e le regole particolari che esso stabilisce. Quelle regole possono essere indispensabili per il momento nel quadro della situazione presente della Comunità, ma sono appunto previste dal Trattato come modificabili, e sarebbe fuori luogo trasferirle nel tessuto del diritto costituzionale italiano rendendole rigidamente vincolanti, anche in un possibile diverso futuro, a prescindere dai comandi comunitari, per i Poteri politici e giurisdizionali dello stato. Basta che questi ultimi siano incondizionatamente vincolati, per principio costituzionale italiano, dal generale divieto di "disavanzi eccessivi": spettando poi ad essi specificare, rispetto alla situazione, i limiti che ne discendono e - quando non si imponga il rispetto di un distinto, prevalente *standard* comunitario - impostare e decidere, a loro discrezione, una politica finanziaria che possa in tali termini dirsi, nell'insieme, esente da disavanzi eccessivi.

3) Nelle prospettive di un art. 81 interpretato come garante di una politica finanziaria mirante a contenere le dimensioni dei disavanzi eccessivi di bilancio, si impone immediatamente la "costituzionalizzazione", per via di elaborazione interpretativa, di due fondamentali decisioni prese in passato dai nostri Poteri politici in una fase di positivo esercizio delle funzioni ad essi affidate: strumenti indispensabili, nelle condizioni italiane, per l'esercizio di una rigorosa politica finanziaria contro la deriva dei deficit.

Nel 1981 fu sancito il "divorzio" del Tesoro dalla Banca d'Italia. Fu una scelta di tipo discrezionale-politico, supposta formalmente revocabile dai Poteri coinvolti. Oggi il diritto comunitario vieta ogni acquisto diretto di titoli di debito pubblico da parte delle banche centrali, sancendo a livello comunitario per tutti gli ordinamenti il predetto "divorzio". Una versione rigorosa dell'art. 81 esige che il divieto di acquisto diretto sia vietato, a prescindere dai divieti comunitari, dalla logica dell'art.81 della Costituzione italiana, in quanto prescrizione necessaria per ostacolare efficacemente la impostazione e la esecuzione di bilanci con disavanzi eccessivi.

Nel 1988 la legge di riforma dei contenuti della finanziaria ha prescritto (sebbene forse in termini un po' incerti) che la previsione nei fondi speciali - pezze giustificative per nuove future spese - di operazioni non coperte da entrate tributarie si possa fare solo per le spese di investimento. Escluso poter ricorrere a indebitamenti per miglioramento di

stipendi pubblici, pensioni pubbliche, prestazioni assistenziali, e in genere potenziamento di "diritti sociali". Questa esclusione - espressa in termini generali e chiari - va ritenuta, non una scelta legislativa ritrattabile, ma ormai un comando che deriva da esigenze non eludibili di ordine costituzionale: la partita delle spese correnti è il fomite più poderoso di spese facilmente decise senza la contropartita di preventive entrate, e dunque è il fomite più pericoloso agli effetti dei disavanzi; un fomite da disattivare. (Del resto soprattutto a questo tipo di spese doveva pensare Vanoni, quando alla Costituente chiedeva si combattesse contro le minacce incombenti sul bene del pareggio del bilancio).

4) Parrà forse che la rivendicazione del senso rigoroso e annesse implicazioni dell'art. 81 nei termini che abbiamo proposti abbia più che altro alla fine valore simbolico, senza rilevanti conseguenze pratiche. Ma non è - o potrebbe non essere - così.

Nel formulare il programma economico-finanziario e fissare in rapporto ad esso i contenuti della legge finanziaria e in particolare il limite autorizzato di ricorso al credito per le spese dell'anno entrante, il Governo dovrebbe considerare, non solo gli obblighi nascenti dal rispetto dovuto ai parametri del Protocollo comunitario, ma anche il fatto che, essendo il divieto di "disavanzi eccessivi" (e annesse implicazioni) un principio di diritto costituzionale interno, i prodotti di tutte le sue scelte - con le possibili varianti introdotte dal Parlamento - potrebbero formare oggetto, direttamente o indirettamente, di un sindacato stringente da parte di una Corte costituzionale "attivista". Questa consapevolezza - il sapere che il suo operato sarà giudicato oltretutto dalla Commissione anche successivamente dalla Corte costituzionale, con esame dai vari angoli rilevanti delle leggi che ne sono sortite - dovrebbe rendere le sue scelte quanto meno più meditate nei dettagli e più complessivamente prudenti.

Quanto alla Corte costituzionale, proprio la consapevolezza che il divieto di disavanzi eccessivi è principio di diritto costituzionale interno dovrebbe stimolarla a superare l'atteggiamento nell'insieme molto cauto che ha caratterizzato finora la sua giurisprudenza in fatto di articolo 81 e indurla a passare ad una fase decisamente attivista. La Corte dovrebbe proporsi di lavorare a integrazione del lavoro che compiono le Autorità comunitarie per mantenere in linea col divieto il bilancio preventivo e i conti di fatto dello stato italiano; muovendosi sul terreno che è il suo, cioè quello del giudizio sulle singole leggi italiane - finanziaria inclusa - . Dovrebbe applicare il principio del divieto e gli altri limiti detti sopra ai sensi di quanto spiegato. E così per esempio dovrebbe dichiarare incostituzionali gli eventuali fondi speciali previsti in finanziaria e le altre leggi che prevedessero coperture di spese correnti con ricorso , aperto o mascherato, all'indebitamento (conferendo alla categoria delle spese correnti la portata più possibilmente ampia). O le leggi di spesa che prevedono mezzi di copertura, di qualunque specie, non adeguati - con giudizio rigoroso quanto alla adeguatezza, anche tenendo conto dei dati emergenti dalla successiva messa in opera delle leggi stesse - . O le leggi di spesa approvate dopo il bilancio che minaccino, per la loro incidenza cumulativa sulle finanze dello stato, di comportare comunque il foramento della misura massima di ricorso al mercato consentita dalla legge di bilancio - misura di consistenza compatibile col rispetto del principio costituzionale dei disavanzi "non eccessivi", secondo un giudizio che dovrà tener ragionevole conto anche delle determinazioni delle Autorità comunitarie -. E via dicendo.

Al fine di aiutare la Corte nello svolgimento della sua opera coraggiosamente "attivista" converrebbe istituire presso di essa - ad imitazione di quanto si è fatto ad analogo scopo presso la Presidenza della Repubblica - uno speciale Ufficio, per la valutazione delle leggi finanziarie sotto i profili qui discussi, composto da esperti della materia: la consulenza del quale conferirebbe autorevolezza alle decisioni della Corte. L'Ufficio può essere creato a mezzo di semplice legge ordinaria.

Al fine di facilitare un largo afflusso di questioni di costituzionalità a una Corte che voglia essere “attivista” - afflusso fino ad oggi di minime dimensioni - la Corte stessa potrà sollecitare in varie maniere la rimessione delle questioni. Per esempio, essa potrebbe ritenere abilitata la Corte dei Conti a rimettere tali questioni anche in sede dei controlli che questa effettua della gestione finanziaria degli enti pubblici, e potrebbe con forza incoraggiarla a procedere in tal senso.

5) Questo saggio ha volutamente trascurato il problema dei rapporti tra Governo e Parlamento nel processo di determinazione dei contenuti della manovra finanziaria e del bilancio, essendo centro del suo interesse la problematica costituzionale delle dimensioni del disavanzo - quali che siano gli apporti e le responsabilità dell'uno e dell'altro Potere rispetto alla genesi e alla scelta di quelle dimensioni -. Ma è evidente che quei rapporti non sono irrilevanti se la loro conformazione influisce in modo sostanziale sull'entità del deficit che finisce per gravare sul bilancio.

Da qualche tempo l'istituto della legge finanziaria è divenuto oggetto di robuste critiche, anche da parte di giuristi “progressisti” una volta fautori della cosiddetta “centralità del Parlamento”, in quanto la legge - come s'è del resto accennato sopra - si è trasformata in un contenitore ove i parlamentari, attraverso masse voluminose di emendamenti, si adoperano ad inserire ogni sorta di disposizioni al servizio di interessi particolari, cosicché il Governo, per mantenere una certa unità di indirizzo nell'insieme delle normative introdotte, è stato costretto a riassumerle in un maxiemendamento suo (di molte decine di pagine) su cui ha posto la fiducia. Le critiche si rivolgono soprattutto alla qualità complessivamente pessima dei contenuti di quell'elefantiaco documento e allo stravolgimento che indirettamente subiscono, nella sua approvazione, le regole costituzionali concernenti il procedimento legislativo e l'istituto della fiducia. Le critiche sono per gran parte certamente fondate. Ed è sulla scia d'esse che, senza attendere una radicale riforma (per via di legge ordinaria o eventualmente costituzionale) dell'istituto della finanziaria, il Governo nel 2008 ha dettato durante l'estate per decreto legge tutti gli elementi essenziali della manovra finanziaria per l'anno entrante e per i due successivi, riducendo la legge finanziaria, approvata in dicembre, a uno scheletro di poche norme prive di rilevanza decisiva (con fiducia comunque posta sia su questa sia sulla conversione del decreto). La correttezza costituzionale di questa procedura è stata da taluno contestata; e da varie parti si è insistito sulla necessità ormai di una riforma.

Non sappiamo se si addiverrà, con legge dell'uno o dell'altro tipo, a una riforma della legge finanziaria o addirittura alla sua abolizione. Ciò da cui non sembra si possa ad ogni modo prescindere, quale che ne sia la veste formale, è un atto che incorpori la decisione di una manovra ragionata fissante i termini essenziali della politica finanziaria successiva dello stato. Si tratta dell'esigenza del modello dello stato interventista e, tra l'altro, di un punto di riferimento necessario per il giudizio che, ai sensi del diritto comunitario, le autorità europee debbono esprimere sui conti pubblici italiani. Ora, per chi abbia seguito il filo logico degli argomenti svolti in questo saggio, fondamentale è che quel documento includa la determinazione impegnativa del disavanzo in termini compatibili col principio che vieta deficit eccessivi. Da questo punto di vista occorre allora soprattutto che le travolgenti spinte che provengono dalle aule parlamentari per l'inserimento di normative gradite ai diversi gruppi non si rifletta in deliberazioni nocive per il contenimento del disavanzo: spinte che, ad esperienza, tendono regolarmente a compromettere proprio quel contenimento. Riformare dunque la finanziaria per mettere il bilancio al riparo dagli effetti di normative deliberate senza adeguata riflessione e dibattito, secondo quanto sostengono i recenti critici, può stare bene. Ma ciò che veramente più importa, la si riformi o meno, è che nei processi di formazione dei bilanci si riducano al minimo i pericoli per l'integrità dei suoi equilibri provenienti dall'impatto di quelle spinte.

La definitiva eliminazione di quei pericoli si otterrebbe escludendo il potere dei parlamentari di proporre emendamenti al progetto di finanziaria presentato dal Governo, o almeno a quegli elementi d'esso che ne rappresentino le strutture essenziali. (Del resto alla Costituente quell'esclusione fu patrocinata da vari riguardo all'intero progetto della legge di bilancio - la finanziaria non esisteva ancora -). Per ottenere quel risultato - sia nella misura massima sia in una eventuale intermedia - occorrerebbe però approvare una apposita legge costituzionale. Questa, per quanto auspicabile, non appare al presente, come s'è detto, di facile realizzabilità. In mancanza, salvo ripetere la contestata procedura seguita dal Governo nell'estate-autunno 2008, o altra analoga, non resta che affidarsi alla buona coscienza e al senso di responsabilità delle Camere. Ove esse si compenetrassero dell'idea che lo scopo essenziale dell'articolo 81 consiste nel prevenire manovre finanziarie comportanti disavanzi eccessivi, potrebbero, ciascuna nel suo Regolamento, introdurre norme procedurali che anche più di quelle ora esistenti rendano difficile gli assalti delle fazioni parlamentari e i distorcimenti del disegno del Governo. Restringere lo spazio della partecipazione "creativa" del Parlamento alla formazione della manovra finanziaria dello stato non può piacere a chi, come Rivosecchi, valuti quella partecipazione essenziale per la democrazia. Appare invece molto opportuno a chi ritenga che una buona democrazia presuppone conti in ordine dello stato e bilanci con disavanzi moderati⁴⁸.

IV. Deficit spending (e altre misure rimediale) in straordinarie situazioni di grave emergenza. La grande crisi del 2008. Le ipotetiche ricadute (temporanee e non) sulle strutture "sociali" degli stati occidentali

Il discorso tenuto fin qui ha riguardato la problematica delle spese in deficit, nel quadro delle formule politiche liberale e democratico-sociale, sullo sfondo di situazioni che per l'una e per l'altra formula possono definirsi di ordinaria, normale gestione politica. Il discorso cambia quando occorre considerare l'atteggiamento dei due modelli di fronte a

⁴⁸ Sembra andare in senso direttamente contrario alle indicazioni di massima qui patrocinate il processo in corso di ristrutturazione delle forme del nostro bilancio, cominciato nel 2007 sfruttando aperture offerte dalla legge n. 94 del 1997 e destinato verosimilmente a sfociare in una organica riforma della legge sulla contabilità dello stato. Si tratta per intanto di una riclassificazione delle categorie di spesa per "missioni" e "programmi", con la quale si crede di rendere insieme più agile ed efficiente l'amministrazione statale delle risorse a disposizione e più trasparente, e dunque più controllabile dal Parlamento, la loro gestione. (Cfr. P. De Ioanna, A. Montanino e S. Nicoletti Altissimi, *Il nuovo bilancio dello Stato: obiettivi e tempi della riforma*, in *Queste Istituzioni*, n. 152, 2009). Evidente in questa operazione è la volontà di adeguarsi al modello messo in opera nel 2006 in Francia a seguito della nuova *loi organique relative aux lois de finance*: legge la quale mira a chiamare il Parlamento ad un ruolo più attivo nella preparazione e nel controllo di un bilancio dello stato informato non più alla "cultura" delle regole sui "mezzi" ma a quella dei "risultati". Al Parlamento si vuol dare maggior spazio in materia che in passato; del resto in armonia con la generale riforma della Costituzione francese, adottata poi nel 2008, rivolta nell'intenzione a rivitalizzare in qualche modo una divisione dei poteri che appariva troppo sacrificata nel sistema vigente. In realtà, critici attenti hanno colto nella riforma costituzionale francese, non un ridimensionamento del Presidente, ma una vera e propria trasformazione d'esso in autentico "potere governante", pur in una cornice che formalmente concede qualche nuova competenza agli altri "poteri". (C. Lopodote, *Francia 2008: un Paese - una riforma - di debole Costituzione*, in *Quali Istituzioni*, n. 152, 2009, pag. 117 ss.). Quanto al nuovo modello di bilancio, i critici hanno egualmente notato che la parola definitiva spetta ancora, al di là dei dialoghi, al governo, il quale può sempre utilizzare sulla legge del bilancio la nota procedura stroncatrice dell'art. 49: una questione di fiducia rinforzata al quadrato. (E. De Simone, *La riforma del bilancio in Francia; quali regole, quale democrazia*, in *Quali Istituzioni*, n. 152, 2009, pag. 92 ss.). Nelle prospettive italiane, non v'è da parte mia alcuna obiezione - ovviamente - alla adozione di nuove leggi che rendano la formazione e la gestione della politica finanziaria più duttile e trasparente e più orientata ai risultati, e che in tale quadro il Parlamento possa attivamente cooperare facendosi portavoce di genuini bisogni e desideri pulsanti nella società. Purchè il sistema non permetta l'irrompere nelle disposizioni della legge di quelle pulsazioni in masse disorganiche e eccessive, e purchè il governo posseda tutti i mezzi necessari per fungere sempre da tutore inflessibile della integrità del bilancio (il che presupporrebbe, tra l'altro, il possesso da parte sua di una stabilità e autorevolezza quale quella di cui gode il governo francese. Ma questo è problema che trascende di molto il tema del bilancio).

situazioni eccezionali che mettano alla prova, in qualche modo, la tenuta stessa delle compagini statali, vuoi sotto il profilo politico vuoi sotto quello economico, o ne pongano in gioco interessi comunque supremi. In tali casi il principio del pareggio del bilancio e, rispettivamente, quello dei disavanzi moderati cedono il luogo a politiche che misurano la spesa solo in rapporto agli immediati bisogni vitali dello stato, senza arrestarsi, tra l'altro, davanti all'eventuale, inevitabile dilagare dei disavanzi di bilancio.

Tali situazioni si verificano in occasione di guerre di grandi dimensioni, coinvolgenti il destino dello stato coinvolto, ma talvolta anche prendono corpo in occasione di crisi travolgenti del sistema economico nel suo insieme. In presenza d'esse, in genere, non solo subiscono radicali deroghe i principi relativi alla gestione corretta del bilancio in tempi ordinari, ma si superano anche altri parametri concernenti le caratteristiche costituzionali del modello: in particolare, i vari limiti, diversi a seconda dei due modelli, afferenti la presenza dello stato nel mondo dell'economia (i suoi poteri in ordine al regolamento degli istituti del sistema; le regole attinenti il regime della moneta; l'eventuale stessa attività dello stato come soggetto imprenditore; il rispetto dovuto alle regole del mercato e alle autonomie dei privati; e così via). In genere, passata la situazione d'emergenza, lo stato tende a rientrare dentro i confini che denotano la formula politica del modello cui appartiene: lo stato liberale ritorna a bilanci "piccoli" e in pareggio, alla moneta convertibile in oro, ecc.; lo stato sociale riconduce le spese pubbliche al disotto almeno della metà del PIL, il deficit del bilancio a misura moderata, la politica monetaria a ritmi antinflazionistici, ecc.

A solo scopo illustrativo, ricordiamo alcuni casi eminenti di situazioni di emergenza ove appunto tutti o alcuni dei parametri menzionati sono stati accantonati dal Potere politico, salvo il loro successivo recupero in tempi meno perigliosi. In epoca liberale: la Gran Bretagna nel periodo delle guerre napoleoniche (col debito pubblico dilatato a proporzioni gigantesche); gli Stati Uniti nel periodo della guerra civile (con il dollaro reso inconvertibile); tutti gli stati europei continentali nella Prima Guerra mondiale (con il largo assorbimento delle varie risorse nazionali da parte di bilanci gravati da enormi deficit). In epoca democratica: tutti gli stati partecipanti all'immane tragedia della Seconda Guerra Mondiale (con i rispettivi sistemi economici tutti pianificati al servizio di fini bellici e le spese pubbliche senza ormai alcun rapporto con le entrate tributarie).

Un caso a parte costituisce la grande crisi economica mondiale degli anni Trenta del Novecento: perché nel corso d'essa si è attuato (o perfezionato), in tutti gli ordinamenti occidentali, il trapasso dal modello politico-economico liberale al modello "sociale". Qui nessun rientro nel modello d'origine, ma vero e proprio passaggio a un modello nuovo.

Nell'autunno dell'anno 2008 si è scatenata, a livello mondiale, una gravissima crisi di ordine economico, investente dapprima la sfera dell'economia finanziaria di tutti i maggiori stati, che ne è restata come paralizzata, e poi, di rimbalzo, la sfera della stessa generale economia produttiva, che dappertutto è entrata in manifesta recessione. Non si è esitato a parlare, da molti, di crisi paragonabile a quella cominciata nel 1929 e di minaccia di ripetizione della profonda depressione che allora per anni afflisse l'intero pianeta, con la riduzione in alcuni paesi della produzione a quasi la metà del livello precedente e la disoccupazione salita a quote impressionanti e intollerabili; in parallelo, quasi un collasso del commercio internazionale. Si è anche parlato di crisi generale del capitalismo occidentale e di un suo possibile, definitivo superamento. Per esagerati che siano questi attuali timori, non pare dubbio che la situazione determinatasi nelle presenti circostanze possa definirsi di grave emergenza nei termini adoperati sopra, e tale da giustificare il ricorso a misure eccezionali miranti a sostenere l'economia dei singoli paesi e quella in genere del mondo: misure tra le quali rientra, in primissimo piano, il grande espandersi della spesa pubblica, supporto indispensabile di ogni altra operazione di intervento restauratore. In ogni caso, è certo che le classi politiche e in generale quelle dirigenti

hanno dappertutto avvertito e vissuto la presente crisi come una situazione di straordinaria emergenza, bisognosa di rimedi inconsueti, anche in deroga a consolidate regole costituzionali del modello sociale, valide per i tempi ordinari; e hanno cominciato a comportarsi in conseguenza.

Questo saggio non intende esaminare quali misure siano state fino ad oggi di fatto adottate per fronteggiare la crisi, né tanto meno discutere dei problemi concernenti la individuazione delle soluzioni supposte più giuste e più rispondenti al benessere dei popoli coinvolti. Cercheremo invece di analizzare sommariamente le misure che potrebbero in linea astratta venir messe in atto dagli stati per far fronte alla crisi ai vari livelli del loro coinvolgimento e le probabili ricadute che le loro scelte avrebbero sulle strutture dei loro sistemi in rapporto al modello sociale che essi in varie versioni incorporano. Concentreremo lo sguardo su alcuni casi di particolare interesse per noi, con un breve commento preliminare circa le origini della crisi nel mancato rispetto di talune regole capitali del modello. E' quasi inutile dire che il costante riferimento del saggio alle problematiche del modello dipende dalla convinzione che questo rappresenti per gli stati occidentali, nel quadro della nostra epoca storica, l'assetto istituzionale più rispondente nel complesso a giustizia e convenienza; onde l'eventuale abbandono d'esso, o anche solo una sua irreparabile menomazione, a causa della ipotetica. incidenza definitiva di radicali rimedi *extra ordinem* attuati per far fronte alla crisi, costituirebbe probabilmente, per tutti noi, una perdita secca di valori civili.

A) *Alle origini della crisi del 2008*

Gli storici disputeranno a lungo in futuro circa le cause della crisi del 2008 e non v'è qui intenzione di anticipare i loro verdetti (del resto probabilmente alla fine tra loro diversi). Ma se si sta alle prime, attuali impressioni, alle origini del collasso del sistema finanziario mondiale paiono trovarsi due fenomeni i quali, a ben guardare, rappresentano violazioni, o almeno imprudenti disapplicazioni, di principi che dovrebbero guidare la condotta delle autorità responsabili secondo i valori del modello "sociale".

Negli Stati Uniti da anni la politica monetaria della FED indulgeva a tendenze eccessivamente espansive, per venir incontro alle esigenze di una bilancia dei pagamenti nettamente deficitaria per il paese, e consentire ad esso, tra l'altro, di condurre una politica estera dispendiosa senza comprimere il tenore della vita interna. La conseguente disponibilità cospicua di danaro indusse le banche ed altri istituti di credito a concedere prestiti in enorme quantità per la costruzione e l'acquisto di case di abitazione da parte di un vastissimo numero di cittadini. In America la proprietà della abitazione è molto meno diffusa che in Italia; e l'operazione poteva considerarsi un lodevole aiuto, in astratto, alla realizzazione di un tipico, secondo il linguaggio del modello (vedi Cost. italiana art. 47) "diritto sociale". I prestiti furono però dati a moltissimi senza alcuna seria garanzia che gli interessi sarebbero stati pagati e il capitale restituito tempestivamente: e questa è cosa che il modello sociale condanna, perché per esso la promozione di diritti sociali di questa specie non deve avvenire né sulla base di spese pubbliche fondate su disavanzi squilibranti, né sulla base di politiche monetarie pericolosamente espansive. Quando alla fine ci si accorse che la crescita del prodotto interno e dei relativi redditi dei cittadini mutuatari non bastava in moltissimi casi a permettere il pagamento degli obblighi contratti, gli inadempienti proprietari persero le case, i valori immobiliari complessivamente crollarono, e banche e istituti di credito furono travolti nella tempesta.

La tempesta, pur grave nei termini delineati, avrebbe potuto contenersi entro limiti quantitativi e geografici determinati, se a renderla praticamente universale non fosse intervenuto un secondo fenomeno che, movendo dal primo, ne ampliò i profili fallimentari a tutto il sistema finanziario, americano e mondiale. I titoli di credito insicuri, collegati ai

prestiti immobiliari, vennero trasfusi in strumenti obbligazionari più complessi, includenti anche altri titoli, col pensiero di disperdere in tal modo il rischio di eventuali inadempienze. Si crearono ulteriori strumenti di assicurazione nei confronti dei pericoli di fallimento delle banche e degli istituti che avevano assorbito i prodotti di quelle complesse operazioni finanziarie. Le prospettive di alti guadagni ricavabili da tali operazioni portò a coinvolgere nel loro giro non solo le banche americane ma quelle in pratica di tutto il mondo. L'effetto però di questa gigantesca catena di reciproci legami fu il contrario di quello che si era sperato all'origine d'essa: alla fine, non fu possibile individuare del tutto su chi sarebbe venuto a incidere il peso dei fallimenti dei cattivi prestiti immobiliari, ormai inevitabili e in corso. L'incertezza generale provocò il crollo totale della fiducia nei rapporti tra le banche, il blocco delle concessioni reciproche di indispensabili crediti, il conseguente tracollo su larghissima e crescente scala delle banche stesse. Di fronte al pericolo di un collasso dell'intero sistema finanziario mondiale, e di successiva drammatica recessione del sistema produttivo, si rese allora ovviamente necessario l'intervento degli stati: ai quali si aprirono le possibili, problematiche strade del soccorrere le banche con finanziamenti, del procedere in alternativa alla loro nazionalizzazione, o del riuscire ad acquistare i titoli "tossici" che avevano cagionato lo sconquasso; tutte strade (queste e analoghe) che comportavano spese straordinarie, destinate a gravare in disavanzo, grande o grandissimo, sui bilanci statali.

L'estrema gravità della crisi ha ridato voce ad antichi, arrabbiati nemici ideologici del "mercato", che avevano per un poco taciuto: del mercato, accusato adesso di aver colpevolmente "inventato" gli strumenti finanziari entro cui erano stati avvolti e nascosti i prestiti immobiliari insicuri, e di aver poi, per immonda avidità di danaro, messo in circolazione e moltiplicato i rischi incorporati in essi. Si è imprecato contro lo spirito del "liberismo economico", dominante da ormai troppi decenni, e si è invocato il ritorno dello "stato" in economia. Dinnanzi a queste recriminazioni è opportuno fare alcune brevi precisazioni. Nel mondo occidentale contemporaneo, lo stato è sempre stato presente in economia, nelle forme previste dal modello "sociale": presente, sia pure in misure diverse nei vari ordinamenti, in dimensioni ignote al periodo genuinamente "liberale-liberista" (quello dell'Ottocento) e al suo modello. Appartiene peraltro alla logica anche del modello sociale permettere che le istituzioni cardine del mercato - tra cui l'autonomia contrattuale - inventino sperimentalmente nuovi strumenti da adoperare negli sviluppi dell'economia. Si tratta di un processo dotato in linea di principio di grandi potenzialità positive. In questo caso, tuttavia, mancò il dovuto controllo pubblico - certamente ammissibile in sé a termini del modello - sui limiti di utilità e sugli elementi di pericolosità propri dei nuovi strumenti negoziali. Produsse probabilmente tale mancanza un eccesso di fiducia nelle capacità auto-regolative dei mercati; una fiducia determinatasi in corrispondenza allo strepitoso sviluppo dell'economia mondiale cominciato negli anni Ottanta in seguito a una maggiore libertà concessa allora ai commerci internazionali. Del resto, i *derivatives* implicati nel caso erano stati giudicati non privi di merito in sedi scientifiche competenti e imparziali, e v'erano grossi ostacoli particolari che rendevano difficili regolamenti restrittivi efficaci a livello mondiale. Ad ogni modo, al di là di ogni attenuante, resta il fatto di una negligenza la quale, operando in congiunzione con una in origine improvvida concessione di mutui *subprime*, ha causato una serie concatenata di inattesi catastrofici eventi.

Per ciò che a noi qui interessa, va comunque tenuto fermo che al modello del capitalismo incardinato nello stato sociale, come tale, non è imputabile la crisi che ha colpito il sistema economico mondiale nel 2008. Quel modello conta, tra le sue prerogative costituzionali, tutti i poteri pubblici in astratto necessari per far fronte ai problemi che un moderno sistema finanziario può porre. Le vicende del loro esercizio, inevitabilmente soggetto a oscillazioni e possibili errori, non possono mettere in forse la validità e attualità in sé del modello.

B) Rimedi a livello internazionale

E' stata avanzata da taluno, anche a livello politico, la proposta del ripristino, nei rapporti economici tra le nazioni, di un sistema in qualche modo simile a quello instaurato dopo la Seconda Guerra Mondiale a Bretton Woods: un sistema che regoli il regime degli scambi, della moneta e della circolazione dei capitali, così da conferire maggiore equilibrio ai processi della globalizzazione, intervenuti finora in maniera troppo caotica e ingiusta. Si tratta di idee finora prive di precisi contorni e comunque per varie ragioni di difficile realizzazione. Arduo pensare si possa ritornare, per esempio, a una moneta valida come riserva mondiale che goda come il dollaro d' allora di un ancoraggio stabile all'oro, o che prenda il posto dell'oscillante dollaro attuale migliorandone con certezza le prestazioni. Più facile l'accordo su regole relative al comportamento dei soggetti attivi nel commercio internazionale e su limiti da porsi alla velocità di circolazione dei capitali. Sotto questo rispetto, peraltro, preoccupazioni possono sorgere per chi tenga alle conquiste realizzate a partire dal secondo dopoguerra dagli stati occidentali in termini di apertura generale delle loro economie verso il mondo. I benefici recati da quella apertura sono stati immensi, per la grande maggioranza dei popoli della terra, e i giudizi negativi sul fenomeno della globalizzazione, preso nell'insieme, vanno respinti. I valori del modello sociale, proiettati a livello dei rapporti internazionali, possono senza dubbio giustificare restrizioni parziali alla libertà dei commerci; ma proprio alla loro luce, per ragioni di giustizia e di calcolata convenienza per l'intera l'umanità, presente e futura, le restrizioni occorre siano contenute. I patti di Bretton Woods tolleravano pesanti eccezioni alle liberalizzazioni che auspicavano; eccezioni che costò moltissimo superare. Bisognerebbe che, negli eventuali nuovi patti, quella storia in ogni caso non si ripetesse.

Una via di più facile e immediata attivazione, in pratica già intravista e accettata dalle maggiori potenze come mezzo per reagire al pauroso spirale depressivo della attuale crisi, consiste nel possibile potenziamento delle istituzioni internazionali che da tempo operano a mitigare gli squilibri nelle bilance dei pagamenti e ad aiutare lo sviluppo dei paesi meno favoriti: il Fondo monetario internazionale e la Banca internazionale per gli investimenti. L'allargamento della cerchia dei paesi in esse rappresentati e una ridefinizione delle quote dei suoi membri più in armonia con l'importanza di ciascuno nel quadro odierno dell'economia mondiale servirebbe come mossa utile e importante. Soprattutto gioverebbe però mettere subito a loro disposizione ingenti fondi da impiegare in soccorso ai paesi il cui sistema economico è in pericolo di vero collasso, con probabili ripercussioni gravissime sulle economie di molti altri paesi. Dato l'enorme volume dei fondi da stanziare, essi dovrebbero inevitabilmente provenire dalle nazioni occidentali più economicamente forti. Anche per queste ultime l'offerta non potrebbe farsi se non ricorrendo a straordinari, giganteschi disavanzi di bilancio, comprensibili di per sé nelle attuali eccezionali circostanze, ma tali da porre loro serissimi problemi, al presente e per l'avvenire. Un loro riassorbimento potrebbe comportare alla fine la necessità di modificare la particolare versione dello stato sociale che qualcuna d'esse oggi incorpora, o l'intaccamento di qualche altro valore essenziale proprio del modello sociale in generale, o anche magari lo sfioramento definitivo di alcuni dei confini del modello stesso.

C) Possibili rimedi nell'ambito del sistema costituzionale degli Stati Uniti

Il problema delle misure da prendersi per reagire alla crisi profonda cominciata nel 2008 si complica in America a causa degli esiti delle elezioni presidenziali e del Congresso tenute in quell'anno. La vittoria di Obama e dei democratici è avvenuta sulla base di un programma politico promettente in modo esplicito una riforma del sistema americano in

senso più nettamente “sociale”. Il servizio sanitario, in particolare, avrebbe dovuto “universalizzarsi”. Un tale programma di per sé avrebbe verosimilmente richiesto il ricorso a bilanci in deficit - salvo correzioni su altre partite, in un quadro già comunque deficitario -. La crisi sopravvenuta ha costretto il governo americano a deliberare immediati stanziamenti di grandi dimensioni in soccorso di istituti finanziari e imprese falliti o vicini al fallimento, e a formulare un piano generale di future spese di gigantesche proporzioni, inglobanti sia i costi degli interventi necessari per salvare l’economia sia quelli delle riforme a cui non si è voluto rinunciare. La somma prevista ascende a svariati trilioni di dollari e il disavanzo del bilancio per l’anno entrante è calcolato nell’ordine di circa l’11% del PIL nazionale.

Non interessa in questa sede approfondire la direzione in cui concretamente verranno impiegate le astronomiche somme che lo stato federale ha destinate alla realizzazione dei suoi programmi: sia che esse vengano adoperate prevalentemente per liberare le banche dal peso dei titoli “tossici” che le avvelenano, sia che servano per nazionalizzare queste o altre grandi società del settore produttivo, sia che confluiscano a rendere possibile la estensione universale dei servizi sociali americani; sia altrimenti. Ci importa invece chiarire il fatto che l’impatto di queste straordinarie misure sul sistema economico americano, se potrà (ma non è detto) trasformare l’attuale sua conformazione in senso più marcatamente “sociale”, non metterà in gioco la permanenza del sistema ben dentro i confini tipici del modello.

Gli Stati Uniti rappresentano attualmente la versione che può dirsi “neo-liberale” del modello sociale, caratterizzata da alcuni tratti che conviene richiamare. Limitatissimo è il controllo diretto o indiretto del potere pubblico sulle imprese produttive di qualsiasi specie nel paese. Relativamente pochi i settori dell’economia in cui lo stato si inserisce con interventi dirigistici o di finanziamento. La disciplina giuridica delle attività produttive e dei rapporti di lavoro fa ancora perno largamente sulla piena autonomia dei privati. La organizzazione e la gestione pubblica dei servizi sociali è limitata al confronto con le tipiche soluzioni europee. In conformità, il totale delle spese pubbliche (federali e statali) ammonta a circa il 35% del PIL nazionale (di contro alla media del 50% in Europa). Il debito pubblico complessivo non supera ad oggi il 40% del PIL.

Supponendo che le misure di intervento e le riforme programmate dal governo americano vengano tutte alla fine portate ad attuazione, la trasformazione che il sistema subirebbe sarebbe probabilmente cospicua. E’ verosimile che per coprire i giganteschi disavanzi di bilancio ora arditamente accettati, lo stato federale debba nel lungo corso aumentare le imposte, avvicinando così i prelievi a quelli praticati in Europa - ma non che li spinga oltre i livelli di questi ultimi -. Ammesso che il governo si decida a operazioni di nazionalizzazione - non magari poi accompagnate da successive contro- privatizzazioni -, il controllo pubblico acquisito sui gangli produttivi del paese costituirebbe una novità, ma rimarrebbe di sicuro pur sempre dentro i confini più ridotti di quelli che denotano attualmente quel controllo nei paesi europei. Inevitabile il dilatarsi del debito pubblico statale ben al di là del suo presente volume, ma forse non oltre i limiti che segnalano per uno stato sociale ben ordinato il punto in cui cominciano i pericoli della non solvibilità. Insomma: a concedere in ipotesi un massimo di trasformazione del sistema per effetto dei vari interventi governativi straordinari e innovatori, potremmo forse parlare del superamento in America della versione neoliberale dello stato sociale e di un accostamento alla versione socialdemocratica europea. Ma non c’è dubbio che il sistema americano continuerebbe a incarnare un modello del tutto familiare all’opinione pubblica occidentale dell’età contemporanea.

D) La problematica dei rimedi nell’ambito della Comunità europea

Negli Stati Uniti, stato federale, le misure di reazione alla crisi sono tutte decise e amministrare dal centro. Nella Comunità europea la centralizzazione delle decisioni in materia, date le attuali strutture dell'ordinamento, è difficilissima da realizzarsi, e per essa in conseguenza si pongono alcuni particolari problemi in ordine alla tenuta del sistema comunitario e al rispetto dei valori del modello sociale.

Da tempo i fautori "progressisti" di un intenso controllo della "politica" sui processi dell'economia lamentano da un lato che la politica monetaria della Comunità sia affidata a un organo indipendente obbligato a rispettare rigide regole di stabilità, e dall'altro lato che nemmeno esista, a compenso, una autorità comunitaria centrale capace di dettare una politica finanziaria comportante per tutti i popoli dell'Unione effetti riequilibratori e redistributori di ricchezza. Il libro di Rivosecchi condivide in larga misura questo punto di vista. E' un punto di vista che misconosce i meriti grandissimi dell'attuale sistema della Comunità in fatto di moneta e di finanza, il quale realizza al meglio tutto ciò che finora le condizioni storiche consentivano di realizzare in Europa. Esso inoltre vagheggia un tipo di politica finanziaria "ridistributrice" che probabilmente anche un futuro, vero stato federale europeo - il cui avvento tutti auspichiamo - farebbe bene a non adottare. Rimane il fatto che, nelle presenti circostanze di grave crisi, l'assenza di una Autorità centrale europea capace di rapide, efficaci decisioni in materia di interventi finanziari riequilibratori costituisce un serio handicap. La crisi potrebbe essere l'occasione per una coraggiosa riforma in senso genuinamente federalistico dei Trattati comunitari; ma non v'è alcun segno che le volontà degli stati membri muovano in tale direzione.

Dal Consiglio dei Ministri europeo possono venire oggi raccomandazioni e direttive generiche affinché i singoli stati membri assumano politiche finanziarie di rilancio della rispettiva economia - che vuol dire in pratica invito in primo luogo a stanziare fondi capaci di rimettere in moto un sistema bancario semi-paralizzato -. La Banca europea può, abbassando fino al minimo i suoi tassi di interesse, immettere nuova, robusta liquidità nel sistema e sperare che ciò giovi al rilancio. Da qualche uomo politico si propone - ma con scarse probabilità di successo - che la Comunità si faccia almeno iniziatrice di un vasto programma di opere pubbliche da finanziare con un prestito garantito dalla Banca stessa. Ma questo o poco più è tutto quanto l'Europa, dal suo centro, può attualmente produrre.

In tale quadro, è naturale che i singoli stati, di propria iniziativa e con riguardo alla propria economia, decidano e realizzino gli interventi che più immediatamente servono a prevenire fallimenti di banche e imprese, e situazioni di drammatico disagio sociale. Ed è anche naturale che si allentino le regole comunitarie che hanno finora giustamente vincolato la politica discrezionale degli stati membri: il divieto di disavanzi eccessivi, coi parametri del Protocollo e del Patto di stabilità; il divieto di aiuti statali, sotto qualsiasi forma, alle imprese; ecc. L'allentamento delle regole viene saggiamente attuato attraverso la più o meno tacita tolleranza degli organi preposti ad assicurarne il rispetto. Essi capiscono la logica delle situazioni di emergenza in quanto distinte dalle situazioni dei tempi ordinari.

V'è però in questi comprensibili, attuali sviluppi delle politiche statali rivolte a evitare il peggio un gravissimo, latente pericolo. Gli interventi in soccorso, qual che ne sia la specie, implicano un allargamento della presenza pubblica nel sistema economico, la quale facilmente si accompagna a imposizioni di tipo protezionistico a vantaggio di interessi nazionali. Gli interventi protezionistici, se di entità limitata, producono per lo più danni passeggeri; se dotati invece di qualche consistenza, sono destinati inevitabilmente a innescare severe reazioni. In ogni caso, essi contengono germi distruttivi dello spirito comunitario, i quali, alla lunga, se non duramente combattuti, possono portare di passo in passo al disfacimento del mercato unico e al tramonto della stessa Unione. La grande crisi del 2008, dunque, mentre dovrebbe offrire in astratto agli europei un motivo per procedere a una più forte unità, potrebbe viceversa rivelarsi in definitiva la causa indiretta di una

triste, progressiva disgregazione. Timori di questo genere sono oggi nutriti da non pochi osservatori seri e competenti.

E la problematica della crisi coinvolge altre gravi questioni per chi si preoccupi della tenuta del modello sociale, e delle sue strutture e dei suoi principi, all'interno di almeno alcuni degli ordinamenti statali europei. In Europa, in genere, la proprietà pubblica nell'ambito del sistema economico è già abbastanza estesa. Qualora gli interventi statali necessari per il ristabilimento dell'economia si traducessero in una cospicua ulteriore estensione del controllo pubblico sul mondo delle imprese, i limiti potrebbero venir toccati oltre i quali il carattere prevalentemente privatistico del sistema economico, come richiesto dal modello sociale, resterebbe compromesso. Si tratterebbe allora di vedere se, negli ordinamenti in questione, esistono forze capaci di far rientrare, superata l'emergenza, mediante opportune ri-privatizzazioni, il sistema dentro i confini del modello.

E anche la massa enorme delle spese che molti stati dovranno effettuare in disavanzo porrà alla fine problemi di sicura gravità. Difficile pensare che una rapida, straordinaria crescita futura del PIL, e delle conseguenti maggiori entrate tributarie ad aliquote inalterate, sia sufficiente ad evitare la necessità di introdurre prima o poi nuove imposte a copertura dei deficit pregressi. Ma la pressione tributaria è già in Europa a livelli altissimi, più o meno massimi secondo i parametri del modello.

E infine la questione dell'inflazione, un punto che sappiamo dolente per il modello sociale. Nel corso della prima fase della crisi, la recessione, comprimendo la domanda, produrrà tendenziale stabilità dei prezzi. Ma quando l'auspicabile ripresa dell'economia sarà cominciata, e avrà sperabilmente assunto un passo spedito, l'enorme massa del danaro messo in precedenza in circolazione verosimilmente si sveglierà e gonfierà la domanda, facendo lievitare d'un colpo i prezzi. La Banca europea avrebbe teoricamente i mezzi (attraverso il rialzo dei tassi di interesse e operazioni parallele) per contenere la spinta inflattiva - il mantenimento della stabilità dei prezzi è dopotutto il suo compito primario -. Tuttavia una realistica considerazione porta a dubitare che la sua resistenza sarebbe veramente tenace: una politica monetaria restrittiva ostacolerebbe lo slancio della ripresa e gli interessi della piena occupazione (e ostacolerebbe la progressiva svalutazione del peso del debito pubblico accumulatosi, in proporzione a un'inflazione lasciata correre: svalutazione che gioverebbe non poco allo stato). Il valore della tutela dei risparmiatori e dei creditori verrebbe sacrificato: oltre un certo punto, peraltro, ne soffrirebbe seriamente la logica stessa complessiva del modello.

Salvo che per la questione dell'inflazione - all'incombente pericolo della quale l'America è esposta quanto se non più dell'Europa -, la conservazione dell'integrità del modello tradizionale appare impresa più complessivamente difficoltosa nelle prospettive degli ordinamenti di questa parte dell'Atlantico - specie se la si vuol realizzare tenendoli uniti in una efficiente, concorde Comunità -.

E) Il caso dell'Italia

Al caso dello stato italiano, membro della Comunità europea, possono in linea di massima applicarsi tutte le preoccupate osservazioni e i timori appena espressi con riguardo al futuro degli stati in genere dell'Europa comunitaria. Ma sull'Italia incombono almeno due altri elementi negativi particolari, che possono renderne specialmente problematica la situazione.

Abbiamo sopra ricordato le dimensioni inquietanti del debito pubblico italiano, che supera oggi in volume il PIL annuo della nazione (ed è proporzionalmente il più grande -dopo quello della Grecia - tra tutti i debiti pubblici nazionali nell'ambito della Comunità). Per opinione unanime degli esperti, esso rende molto pericolosa una eventuale, significativa espansione delle spese in disavanzo dello stato italiano: v'è il rischio che il mercato

reagisca negativamente, respinga la collocazione dei prestiti richiesti dallo stato, e avvii una crisi generale finanziaria (e alla fine economica) dalle conseguenze imprevedibili. Ma nella grave crisi attuale che investe il mondo, spendere robustamente in deficit può essere per gli stati - s'è visto - un rimedio utile e persino necessario. Così il governo italiano si trova in certo senso nelle morsa di un dilemma: rischiare al limite l'insolvenza dello stato ovvero rinunciare a manovre che potrebbero sollevare dalla presente situazione penosa. E si comprende a questo punto perché finora il nostro governo si sia mostrato più riluttante di altri governi nel ricorrere decisamente alla politica della spesa allo scoperto. E si comprendono anche le ragioni che possono spingere il nostro ministro del tesoro a sostenere, quasi a livello di teoria, che una crisi cominciata mondialmente da un eccesso di debiti (i mutui *subprime*) non si deve curare con nuovi e maggiori debiti (sia pur debiti degli stati).

Il modello dello stato sociale prevede una prevalenza, nel sistema economico, del settore sotto controllo privato rispetto al settore controllato dallo stato. Probabilmente oggi il settore pubblico ha in Italia una espansione superiore a quella di cui gode in altri ordinamenti della Comunità. Alla fine degli anni Settanta il rapporto tra i due settori pencolava decisamente a favore di quello pubblico, tanto che ad alcuni autorevoli osservatori (Guido Carli, per esempio) l'Italia appariva allora un paese a stampo già socialista, e altri temeva quanto meno - come s'è ricordato - che la tenuta di un genuino modello "sociale" potesse essere seriamente in forse. In seguito, per varie, complesse ragioni, il settore privato riguadagnò quota, ma non in maniera da ottenere una chiara, stabile supremazia. Negli anni Novanta si effettuarono varie, importanti privatizzazioni: le grandi banche; le telecomunicazioni. Altre privatizzazioni furono solo di facciata o di quasi facciata: le "fondazioni bancarie", formalmente private, rimangono collegate in vario modo con forze politico-sociali; alcune grandi imprese (Eni, Enel, ecc.) sono formalmente società per azioni ma sono tuttora saldamente nelle mani dello stato; la ricca Cassa Depositi e Prestiti dipende dal Tesoro. Il settore estesissimo dei servizi sociali di portata nazionale (previdenza, sanità, assistenza, istruzione) è quasi per intero gestito dallo stato o da enti pubblici. Il settore dei servizi pubblici locali è per lo più gestito da autorità pubbliche locali. Se dovesse accadere che, per effetto di interventi dettati irresistibilmente dal precipitare della crisi e dal premere di una grave depressione, la complessiva sfera pubblica si allargasse in modo significativo (si pensi a possibili nazionalizzazioni o a misure analoghe), i confini che delimitano quella sfera nel quadro del modello sociale verrebbero probabilmente con facilità superati.

Le preoccupazioni relative all'estendersi eccessivo della sfera pubblica in Italia non sono collegate solo a una concezione teorica che ritiene non essere conveniente per le collettività occidentali in generale, nell'ora presente, un sistema economico che sacrifichi (stabilmente) la sfera privata. Dipendono anche e soprattutto da considerazioni le quali hanno a che fare con i caratteri peculiari della società e della politica italiane. La gestione pubblica di imprese e servizi ha avuto successo in altri paesi. La storia del nostro passato indica che per un certo periodo le "partecipazioni statali" funzionarono in modo quasi appropriato, ma poi fallirono clamorosamente sul piano dell'efficienza economica e divennero una fucina di malversazioni e di corruzioni. Il paese non sembra possedere la tempra adatta per ritentare senza danni l'esperimento, e la classe politica attuale dà spesso l'impressione di voler rientrare in forze nel mondo dell'economia essenzialmente allo scopo di trovare adeguate sistemazioni per i propri adepti. Così stando le cose, è lecito sospettare che un eventuale, ipotetico allargamento della sfera pubblica nel sistema economico, indotto dalle attuali circostanze critiche, finirebbe per diventare in Italia permanente, a differenza magari di quanto altri ordinamenti, superata la burrasca, saprebbero fare, adottando la politica dei "rientri".

V. Conclusione

Nonostante la gravità della crisi dell'economia mondiale scatenatasi nel 2008 e le previsioni di non pochi secondo cui in conseguenza d'essa il sistema capitalistico finirà per subire trasformazioni rivoluzionarie o addirittura, secondo alcuni, per tramontare, probabilmente il modello dell'economia "sociale", che del capitalismo, nella sua presente forma, rappresenta il necessario supporto costituzionale, invece sopravviverà. Ma per il caso deprecabile che ciò non accada, o non accada per alcuni ordinamenti, più esposti ai colpi della bufera, è opportuno a questo punto ricordare brevemente quale posto quel modello abbia occupato nella recente storia civile dei maggiori popoli dell'Occidente, quali insigni meriti vi abbia acquistato, e a rischio di quali perdite potremmo essere esposti se davvero esso dovesse uscirne sconfitto.

Il modello è succeduto a quello liberale quando le strutture di questo si rivelarono non adatte alle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche maturatesi con l'avvento della industrializzazione dei processi produttivi. Il sistema giuridico liberale, regolante i rapporti economici e sociali sulla base integrale della piena, responsabile autonomia delle singole persone, resterà nella storia come l'archetipo classico ai fini di una conformazione individualistica del diritto in fatto di economia. Proprietà privata per ogni bene passibile di utilizzazione, libertà di iniziativa economica e di lavoro in qualsiasi campo, libertà di contratto: questi i suoi istituti fondamentali. Minima interferenza dello stato nel gioco autonomo di questi istituti, con minima possibile discrezionalità di poteri ove l'interferenza è ammessa. Conformi in tutto all'esigenza di un potere statale strettamente legato a regole rigide i due suoi istituti in materia di politica monetaria e di politica finanziaria, di cui abbiamo parlato: il principio della moneta ancorata all'oro e il principio del pareggio del bilancio. Splendido esempio di alta, coerente invenzione intellettuale riuscita a tradursi per un periodo in corrispettive normative e condotte collettive, il modello liberale non poteva più reggersi nella realtà vissuta di società ove ormai erano giunti a prevalere grandi complessi imprenditoriali e il lavoro dipendente operaio predominava nei confronti di quello agricolo e commerciale, mentre la grande diffusione del benessere aveva reso intollerabile una caduta dei livelli di vita per vaste masse in occasione dei cicli negativi dell'economia. Prese il luogo d'esso nel giro di qualche decennio, e in via definitiva tra le due guerre mondiali, il modello che vogliamo chiamare "sociale".

Come suo primo, grande merito vale il fatto che nel giro di meno di un secolo, durante il suo vigore, la ricchezza dei popoli occidentali si sia enormemente accresciuta, permettendo alla massa delle popolazioni di disporre di beni e comodità che nell'epoca precedente erano riservati solo agli strati alti della società. Per la verità, il vero fattore che produsse l'accrescimento della ricchezza e la sua distribuzione graduale a tutti i gruppi sociali fu il mutamento radicale dei metodi e dei mezzi della produzione: l'avvento dell'industria come applicazione in grande delle strepitose invenzioni pratiche della scienza ai processi dell'economia, col conseguente, naturale diffondersi del consumo delle merci, prodotte in quantità, tra le masse. Ma conta quanto meno che il modello "sociale" abbia, con le sue strutture politico-giuridiche, non solo non ostacolato, ma grandemente facilitato e favorito questi sviluppi di crescita e diffusione del benessere materiale. Va detto anzi che, molto probabilmente, nessun altro modello, applicato nelle circostanze alle società dell'epoca, sarebbe riuscito a offrire un supporto e un contributo altrettanto buoni e decisivi.

Ma i meriti storici e quelli attuali del modello vanno ben al di là dei semplici apporti sul terreno del benessere materiale.

Caratteristica del modello "sociale" non è la semplice coniugazione degli istituti-base del modello liberale con gli strumenti correttivi-integrativi tipici dello stato interventista, né l'avvento di uno stato che si preoccupa di fornire, oltre che servizi "politici", servizi "sociali";

bensì il fatto che la presenza dello stato nel sistema, in quanto stato-regolatore, stato-finanziatore, stato-imprenditore, stato-fornitore di servizi, è segnata da limiti: limiti nel senso di una dovuta presenza minima (il tratto che distingue il modello da quello liberale) e di una non superabile presenza massima (oltre la quale si trapassa ad altro modello); ed è segnata altresì dall'esistenza di regole concernenti la necessaria, graduale e moderata gestione degli interventismi dello stato (regole del genere di quelle che abbiamo viste a proposito di politica monetaria e di politica dei bilanci). Quanto alla problematica dei limiti, se si considerano le vicende dei maggiori stati occidentali nella seconda metà del Novecento, si scorge che esse si svolgono tutte - in tempi ordinari - nel rispetto sostanziale dei limiti suddetti, oscillando tra essi ma sempre dentro i confini da loro segnati. I quali confini, in realtà, non sono vissuti dalle rispettive collettività (o dalle maggioranze nel loro seno) come circostanze meramente casuali, ma come elementi costitutivi fondamentali della formula politica a cui si ispira l'ordinamento, parti della sua costituzione sostanziale o materiale (benché non sempre esplicitati anche in disposizioni della Costituzione formale). Se, in materia *lato sensu* economica contano i numeri, una riprova della natura di questi vari limiti può essere ricavata, per campione, dalla storia delle dimensioni della spesa pubblica negli stati "sociali". In nessuno d'essi gli elettorati hanno permesso che il suo volume scendesse al disotto di un certo livello - ben superiore a quello tipico dei vecchi stati liberali -, e in nessuno d'essi gli elettori hanno però accettato che essa assorbisse e riciclasse una quota nettamente maggioritaria del prodotto complessivo nazionale. E la spesa pubblica - si sa - è la misura sicura della presenza dello stato interventista nel sistema, almeno per ciò che riguarda il più delle sue attività di intervento.

Il mantenimento dell'interventismo dello stato entro limiti determinati, nonché l'assoggettamento d'esso ad alcune regole di cautela per il suo sviluppo, è servito alla trasposizione di molti importanti valori sociali propri dell'età liberale nei comportamenti delle collettività dell'età contemporanea. Il nuovo modello non poteva garantire alle persone il godimento di quel senso di non-dipendenza dai poteri discrezionali che offriva il modello liberale con la sua formula dello "stato piccolo" e delle poche attività amministrative legate al rispetto di regole specifiche: lo stato regolatore ha bisogno di normative di continuo rinnovarsi e conferenti discrezionalità agli organi esecutivi. La proprietà e le attività economiche devono sottostare a discipline - anche negli stati sociali meno propensi a regolare - impensabili in età liberale. La moneta e il bilancio dello stato nel nuovo modello non permettono di contare sulla immutabilità del valore dei propri risparmi come accadeva un tempo. E così per tanti altri aspetti dei rapporti tra stato e cittadini. La *Sicherheit* tanto apprezzata dal borghese del mondo di ieri, riguardo alla permanente certezza e stabilità dei diritti da lui legalmente acquisiti, non è cosa che si possa puntualmente ripetere oggi. Tuttavia, il modello sociale non ha impedito il perpetuarsi, anzi il diffondersi, sia pure in forme modificate, nelle società da esso plasmate, di quella mentalità borghese che fu carattere distintivo della civiltà liberale e di alcuni altri atteggiamenti ad essa collegati. E la ragione ultima di ciò sta appunto nel fatto che i poteri di intervento dello stato non possono, per la formula politica in cui le società si riconoscono, restare al di qua e soprattutto andare al di là di un certo punto, e non debbono di regola esercitarsi senza il rispetto di talune regole procedurali che garantiscono gradualismo e moderazione. Tali limiti e regole pertengono in particolare alla vitale sfera dell'economia. Sono essi che permettono al cittadino degli ordinamenti occidentali contemporanei di non sentirsi assorbito in una comunità avvolgente: di potere legittimamente (rispettati gli obblighi di legge) curare in autonomia e con una certa fiducia il suo utile particolare.

Sia le versioni del modello che hanno realizzato l'intervento ai livelli più bassi tra quelli attesi, sia quelli che lo hanno spinto ai livelli massimi consentiti - sia gli stati sociali a

impronta neoliberale sia gli stati di stile socialdemocratico -, tutti hanno sostanzialmente adempiuto alla funzione che l'epoca storica assegnava loro: contribuire a uno sviluppo per quanto possibile equilibrato e continuo dei rispettivi popoli, in crescita di benessere economico e culturale, sullo sfondo del passaggio da una società industriale a una società dei servizi e dell'informatica. Lo hanno adempiuto, naturalmente, percorrendo strade in parte diverse, e per esse privilegiando quale l'una, quale l'altra tra le esigenze del modello; conseguendo esiti necessariamente sempre parziali, in un punto o nell'altro imperfetti; adottando i mezzi a disposizione nei paesi in cui operavano. Alcuni ordinamenti hanno incontrato in questo percorso difficoltà particolarmente gravi e subito lunghe sconfitte, per cause varie. Talvolta le sconfitte sono nate dal non aver voluto o potuto gli stati osservare regole del modello che servono a dar ordine e coerenza ai ritmi dello sviluppo (come nel caso che abbiamo visto dell'Italia, la quale per vari decenni perseguì una politica monetaria e di bilancio in deficit che ancora fa sentire il suo lascito negativo sulle finanze dello stato). Ma se si guarda alla storia dell'Occidente dopo il secondo dopoguerra, presa nel suo insieme, e se si lasciano cadere posizioni pregiudiziali, è facile constatare, al di là delle diverse versioni del modello, l'essenziale unità concettuale d'esso, ed è facile registrare i grandi risultati positivi che la sua adozione, al di là di parziali deviazioni e battute d'arresto, ha prodotto a vantaggio dei popoli coinvolti. Il modello ha contribuito a dare a masse estesissime di cittadini quel tanto di stabilità e di certezza dei diritti e dei benefici loro spettanti che le condizioni dei tempi consentivano. E un senso corrispondente di relativa, ma effettiva libertà, rispetto ai Poteri dello stato e ai poteri "forti" dei privati nella società.

Critici feroci della attuale civiltà dell'Occidente le imputano d'aver elevato ad unico, supremo valore il "denaro" e santificato la passione dell'avidità". L'accusa riguarda soprattutto le versioni neoliberali del sistema capitalistico, ma si indirizza anche contro qualunque forma in cui esso possa presentarsi. I tradizionali dogmi marxisti sono fuori moda, e all'odiata rapacità del capitalismo oggi si suole contrapporre il vago sogno di una umanità pacificata nel godimento di beni economici producibili a sufficienza per bisogni non gonfiati dalle gare pubblicitarie; ovvero il sogno di una vita tutta raccolta nel seno di una confortevole, piccola comunità; ovvero ancora l'impegno in una lotta disperata delle moltitudini mondiali contro la tirannia dell'impero del denaro, pur senza indicazione di qual forma politica alla fine converrà a loro di adottare. V'è una grande esagerazione nel quadro che così si traccia dei presenti assetti economici come esclusivamente asserviti all'idolo del "guadagno". Tuttavia, il relativismo filosofico che da tempo si è impadronito della cultura occidentale ha certamente reso difficile l'affermarsi stabile in essa di qualche alto, nobile ideale, che ottenga la adesione di vaste masse e ne guidi la condotta. Ne è seguito il prevalere, non solo presso le disincantate élites, ma presso le stesse masse, soprattutto dell'interesse, nel tempo libero, per il mondo eccitante dei sensi e per quei "piaceri banali e un po' volgari" che già Tocqueville nell'Ottocento denunciava come segno di una società composta da individui solo curanti egoisticamente il loro "particolare".

Quali che siano le critiche che si possono portare sotto questo rispetto all'attuale stato della civiltà occidentale (forse avviata come civiltà su un sentiero di decadenza), esse non potrebbero validamente utilizzarsi per condannare il vigente modello politico dell'economia sociale. I sogni utopici degli odiatori del capitalismo non sono fortunatamente realizzabili e, ove se ne tentasse seriamente la realizzazione, i danni che ne deriverebbero sarebbero incommensurabili. Ma anche il semplice tentativo di reprimere le prevaricazioni dello spirito acquisitivo, presenti un po' a tutti i livelli nell'attuale mondo dell'economia, puntando a restringere la sfera del privato oltre limiti massimi tollerati dai valori del modello, condurrebbe soltanto a soluzioni negative.

Il modello consente, in tempi ordinari, la scelta anche di assetti costituzionali di marca socialdemocratica con salvezza dell'impronta borghese della società, là dove le condizioni

complessive si prestano di fatto a combinare senza danno i due elementi. In situazioni di emergenza, permette deroghe consistenti alle regole di governo prudente dell'economia e ai limiti ordinari di espansione massima dell'interventismo statale, sul presupposto, peraltro, di un successivo rientro nei quadri del sistema quando l'emergenza sia passata. Se il consistente oltrepassamento dei limiti diventasse però da temporaneo definitivo, verteremmo nei quadri di un altro modello, in cui probabilmente il segno dell'autonomia borghese dell'individuo sarebbe scomparso. Le persone sarebbero in massa soggette a complesse reti di regolamenti stabiliti dalle Autorità, e, compenetrandosi in esse, perderebbero il gusto e l'ambizione di cercare anche e in particolare nell'acquisto di beni in proprietà la realizzazione di sé stesse. Chi caldeggia con entusiasmo il passaggio a questo più avvolgente tipo di ordinamento, ritenuto il solo giusto, proprio nel superamento in esso dell'individualismo egoistico borghese, e di tutti i costumi connessi, vede la principale ragione per effettuarlo. Pensa anche che, conservandosi le libertà politiche e gli istituti della democrazia, le persone troverebbero la propria piena realizzazione nelle esperienze della partecipazione democratica, e, libere da ambizioni acquisitive, si aprirebbero al richiamo di alti ideali. V'è, in queste apparentemente generose opinioni, finché durino le condizioni della nostra attuale realtà biologica e quelle complessive delle nostre culture, semplicemente il trionfo di ingenua, nocive illusioni.

La eventuale compressione entro minimi spazi della proprietà privata, della libertà di impresa e della appropriazione privata del profitto non cancellerà gli istinti competitivi degli individui, il loro desiderio di distinguersi e di emergere, la loro aspirazione a godere di qualche speciale vantaggio. Muterà soltanto il terreno ove quei radicati atteggiamenti della psiche umana irresistibilmente tenderanno a esprimersi: invece di quello precedente di una larga sfera privata, quello nuovo di una ormai onnipervadente sfera pubblica. Con un grave peggioramento nella trasparenza e sincerità dei rapporti tra le persone: la ricerca della affermazione individuale in campo pubblico dovrà sempre venire ipocritamente presentata dagli interessati come semplice, generosa dedizione al servizio del bene comune. E con un ancora più grave peggioramento: al servizio delle ambizioni individuali verranno offerti mezzi più potenti di quelli disponibili nell'economia borghese: i mezzi operanti ormai a tutto campo dei comandi muniti di forza giuridica vincolante. La eventuale presenza di istituti di democrazia non cambierebbe, sotto questo rispetto, la sostanza delle cose. Non si è visto finora la democrazia – nel senso moderno e occidentale della parola – sopravvivere alla eliminazione dal sistema di una consistenza sfera privatistica dell'economia. Ove pure quella ipotetica eliminazione non comportasse la scomparsa di quegli istituti, essi resterebbero come forme svuotate dello spirito e della funzione per cui essi furono inventati e noi oggi li apprezziamo. Servirebbero a giustificare il sistematico inquadramento dell'individuo in piani collettivi vincolanti e non a impedire che uno o pochi si impadroniscano del potere politico e ne usino per togliere agli individui spazi indispensabili di libertà.

La crisi attuale dell'economia mondiale ha fatto risorgere in Occidente dubbi sulla validità del capitalismo, anche di quello in chiave "sociale", che si erano assopiti negli ultimi decenni. E la gravità della crisi potrebbe spingere, almeno alcuni tra gli ordinamenti occidentali, non ad adottare rimedi eccezionali temporanei, ma ad accogliere forme permanenti di accentuato statalismo, incompatibili con le caratteristiche del modello. Potrebbe anche indurre stati della Comunità europea ad assumere comportamenti capaci alla fine di provocare lo sfascio del sistema comunitario. Le perdite che subirebbe l'Occidente, in entrambi i casi, sarebbero enormi. Perdite in termini di qualità del sistema costituzionale-politico e di congiunta struttura dei rapporti sociali: l'impronta borghese, ereditata con correzioni dalle nostre società, costituisce, pur con qualche difetto, un loro sicuro pregio. Ma possibili perdite anche in termini di indispensabile potenza e competitività economica. Nel mondo si stanno affacciando nuove entità nazionali di

grandissime dimensioni e di crescente forza economica, con le quali l'Occidente dovrà inevitabilmente gareggiare, non per arrestarne la crescita, ma per non rimanere schiacciato dalla loro preponderanza sui mercati. Nella gara occorrerà che le economie occidentali posseggano sufficiente agilità e dinamismo; prerogative che l'esperienza ha finora dimostrato essere riservate a sistemi che fanno largo spazio alle forze libere dell'iniziativa privata (verità che sembra confermata adesso anche dalla storia recente delle potenze economiche emergenti). Se queste ultime osservazioni hanno qualche fondamento, allora i dubbi che la crisi ha ridestato in ordine alla validità della costituzione economica del modello sociale dovrebbero venire messi da parte con decisione. Il modello - in tutte le sue versioni - rappresenta ancora la risposta adatta per i paesi occidentali ai problemi dell'ordinamento dell'economia all'inizio del XXI secolo, e fornisce rimedi adeguati per far fronte anche alla crisi attuale. La scelta della versione del modello più confacente al luogo e alla situazione, e dei tipi di rimedio più efficaci per superare la crisi, è ovviamente rimessa a valutazioni più storicamente contingenti e alla sapienza e alla saggezza dei politici cui spetta di prendere le decisioni.

Forum di Quaderni

Costituzionali