

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 2004)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore SIGNORINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 OTTOBRE 1986

Modificazioni all'articolo 81 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema della spesa pubblica e di una gestione equilibrata dell'economia è al centro dell'attenzione politica in tutti i Paesi democratici. La dilatazione dei bilanci statali, unita negli anni '70 e nei primi anni '80 a forti tensioni inflattive, spinge anzi a rimettere in discussione i limiti di compatibilità dei regimi misti in economia, propri delle attuali democrazie, i ruoli rispettivi del pubblico e del privato, le relazioni e le reciproche autonomie tra Stato e società civile. Le correnti favorevoli a una privatizzazione spinta dell'economia sono uno degli effetti più vistosi del fenomeno.

In questo contesto, il caso italiano si pone in termini di assoluta anomalia, con un'esaasperazione tale delle dimensioni e della qualità stessa dei problemi, da far temere uno stravolgimento irreversibile del modello costituzionale di economia mista. Le dimensioni del debito pubblico, il costo e i vincoli che

esso impone alla politica economica e finanziaria dello Stato e al Paese, costituiscono un problema centrale dal punto di vista economico, politico e istituzionale.

L'anomalia italiana

Le stime Ocse del valore del debito pubblico netto in percentuale del prodotto interno lordo per i maggiori Paesi industrializzati denunciano lo straordinario primato negativo dell'Italia. Le stime vanno infatti dal 19,3 per cento della Francia (dati 1986) al 31,4 per cento degli Stati Uniti, fino all'eccezionale 51,2 per cento della Gran Bretagna (cfr. tabella 1). Valori certamente critici e tuttavia lontanissimi da quelli italiani che, secondo i dati e le stime più recenti della Banca d'Italia, vanno dal 96,6 per cento del 1985 al 103,7 per cento del 1986.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

DEBITO PUBBLICO

(% sul PIL)

PAESE	1985	1986
USA	29,3	31,4
Giappone	27,6	27,5
Germania	23,3	23,2
Francia	17,3	19,3
Gran Bretagna	49,9	51,2
Canada	36,8	40,9
Italia (*)	99,6	103,7

(*) Banca d'Italia.

101/2004-R

In valori assoluti, la situazione italiana è illustrata nella tabella 2 che riporta la scala del debito pubblico nell'ultimo ventennio: dai 14 mila miliardi (in lire correnti) del

1965, anno in cui è entrata in vigore la legge di riforma del bilancio, si passa ai 769 mila miliardi stimati dalla Banca d'Italia per il 1986.

TABELLA 2

ANNO	Consistenza del debito pubblico (1)
	(miliardi di lire correnti)
1965	14.030
1966	16.992
1967	18.639
1968	21.385
1969	23.992
1970	27.786
1971	34.185
1972	42.809
1973	52.483
1974	63.848
1975	82.996
1976	101.651
1977	123.685
1978	157.466
1979	189.439
1980	226.798
1981	281.178
1982	359.157
1983	453.439
1984	560.200 (2)
1985	681.703 (2)
1986	769.620 (3)

(1) Da «L'indebitamento pubblico in Italia», Camera dei deputati, 1984.

(2) Relazione del Governatore della Banca d'Italia, maggio 1986.

(3) Stima della Banca d'Italia, ottobre 1986.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La tabella 3 riporta invece il «peso» del debito pubblico sul bilancio dello Stato. Sono indicati, per ciascun anno, sia il valore del servizio del debito (interessi), sia quello del rimborso del capitale.

Quest'ultimo dato viene tradizionalmente trascurato ed è qui messo in evidenza perchè, se è vero che solo gli interessi vanno classificati come costo, anche la restituzione di quote di capitali avuti in prestito crea vincoli economico-finanziari. Lo Stato è co-

stretto a cercare nuovi capitali per rimborsare i vecchi, inserendosi nel mercato finanziario e distraendo così, anche per questa via, risorse da altri impieghi.

Basta osservare, in tabella 3, il «totale in bilancio dello Stato» per avere una chiara idea delle somme ingenti e, almeno per ora, crescenti anche in termini reali che lo Stato è costretto a ricercare ogni anno sul mercato finanziario per interessi e per rimborso del capitale.

TABELLA 3

ANNO	Servizio del debito (interessi)	Rimborso del capitale	Totale in bilancio dello Stato
<i>(miliardi di lire correnti)</i>			
1965	301	250	551
1966	328	466	794
1967	349	423	772
1968	437	147	584
1969	519	696	1.215
1970	642	479	1.121
1971	746	318	1.064
1972	908	426	1.334
1973	1.131	796	1.927
1974	1.310	961	2.271
1975	1.740	1.796	3.536
1976	3.238	1.644	4.882
1977	5.650	1.173	6.823
1978	8.522	2.805	11.327
1979	12.723	12.704	25.427
1980	cp 15.584 cs 15.599	cp 13.553 cs 13.761	cp 29.137 cs 29.360
1981	cp 21.313 cs 20.560	cp 11.875 cs 11.315	cp 33.188 cs 31.875
1982	cp 33.334 cs 34.042	cp 26.333 cs 26.348	cp 59.667 cs 60.390
1983	cp 43.863 cs 43.891	cp 19.014 cs 19.016	cp 62.877 cs 62.907
1984	cp 54.216 cs 54.131	cp 50.948 cs 50.960	cp 105.164 cs 105.091
1985	cp 66.025 cs 65.479	cp 33.124 cs 33.126	cp 99.149 cs 98.605
1986	cp 70.991 cs 71.008	cp 46.012 cs 46.035	cp 117.003 cs 117.043
1987	cp 71.272 (*) cs 71.416	cp 22.452 cs 22.477	cp 93.694 cs 93.893

(*) Valori indicati nei disegni di legge finanziaria e di bilancio presentati alla Camera il 30 settembre 1986.

Qualunque sia il giudizio dei tecnici sugli effetti del debito pubblico, è certo che nella situazione italiana è riscontrabile una deviazione strutturale dalle regole del buongoverno, con l'introduzione di un elemento strutturale di disordine. La rigidità imposta al bilancio dal debito pubblico prefigura una situazione di sostanziale non governo.

Una prassi incostituzionale

Autorevoli studiosi denunciano il distacco crescente della realtà italiana dalla costituzione economica, con il rischio di una spinta dell'economia «verso i confini estremi del modello» e il superamento dei «punti critici globali» di esso, vale a dire i principi direttivi del sistema e le sue regole di buon funzionamento (vedi, in particolare, le analisi del «Gruppo di Milano» del professor Gianfranco Miglio e soprattutto lo studio «Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana» del professor Giovanni Bognetti, *Verso una nuova Costituzione*, tomo primo, pp. 133 e sgg., Giuffrè Editore, Milano, 1983).

La tesi non sembra facilmente contestabile, nè sul versante del carattere misto della nostra costituzione economica, che implica un appropriato rapporto di equilibrio tra pubblico e privato, nè sul versante della gravità e della anticostituzionalità del ricorso sistematico a politiche di smodato *deficit spending*.

Se fosse stato rispettato il complesso delle norme costituzionali in materia, non si sarebbe verificato il fenomeno di cui discutiamo.

La costituzione economica, nella sua formulazione letterale, risente del tempo in cui venne elaborata. Non è pensabile infatti che i costituenti potessero prevedere la complessità e i problemi propri di un'economia mista ad alto tasso di industrializzazione. Il testo dell'articolo 81 è un sintomo chiaro di questa inadeguatezza. I costituenti, tuttavia, prevedero taluni pericoli e ad essi posero degli argini normativi.

In particolare l'articolo 81, che disciplina la materia del bilancio e delle leggi di eroga-

zione di spesa, costituisce un cardine del meccanismo di controllo della spesa pubblica, in combinazione con le disposizioni dell'articolo 100 sulla Corte dei conti. Malgrado ponga un limite non rigido all'espansione del bilancio statale, l'articolo 81 si ispira a una *ratio* di tipo liberale e non è azzardato sostenere che incorpori un indirizzo tendenziale di pareggio di bilancio. «Ma se anche si dovesse ritenere — osserva il professor Bognetti (*op. cit.*, pp. 179-180) — che l'ideale del pareggio non s'è incorporato nell'articolo 81, non si potrebbe negare che l'articolo contiene perlomeno un'implicita presa di posizione contro politiche di spesa comportanti, in situazioni di non assoluta emergenza, *deficit* di bilancio» assai rilevanti. «Un'interpretazione dell'articolo che ne alleggerisca la probabile originaria portata "liberale" non potrebbe, senza ripudiare addirittura l'intento di fondo dei suoi autori, rinunciare a chiedere almeno politiche di *deficit spending* particolarmente sorvegliate e "moderate"». L'articolo 81 sarebbe, in sostanza, un pilastro d'ispirazione liberale posto all'interno del nuovo e più complesso sistema misto dell'economia, per assicurarne l'ordinato buongoverno.

Se dunque con una simile norma, e con il complesso delle disposizioni costituzionali in materia economica, si è determinata una così grave situazione di squilibrio, vuol dire che il potere politico ha operato negli anni una sistematica violazione della costituzione economica. Com'è potuto avvenire?

Il teorema del deficit

Dal punto di vista tecnico, è stato inventato una sorta di «teorema del *deficit*», basato su un meccanismo di aggiramento dell'articolo 81 assai semplice, quasi banale. Si è cioè deciso e praticato che il denaro chiesto in prestito ai cittadini tramite emissione di titoli — il ricorso al mercato finanziario — fosse da considerare un'entrata alla stessa stregua di quelle tributarie e, dunque, costituzionalmente idonea a rispettare l'articolo 81.

Si capisce che in tal modo non c'è limite al deficit di bilancio e al debito pubblico. Per

ciascun esercizio finanziario, la spesa può superare l'entrata di un valore grande a piacere: è sufficiente ricorrere al mercato finanziario dello stesso importo, garantendo interessi sufficientemente elevati e competitivi.

È quel che è effettivamente accaduto, come dimostra la tabella 4. In essa sono riportati, a partire dal 1965, per ciascun esercizio finanziario, i valori delle entrate finali, delle spese complessive e del ricorso al mercato. Le cifre in miliardi sono quelle contenute nei bilanci di previsione. Si è scelto come anno iniziale il 1965 perchè prima non esisteva una legge di bilancio, ma tante leggi quanti erano i ministeri. Con la riforma del 1964 fu cambiata tale procedura e, a partire dall'anno successivo, venne presentata e approvata ogni anno una sola legge di bilancio.

Com'è noto, le entrate finali sono costituite dai titoli I, II e III delle entrate (rispettivamente entrate tributarie, extra-tributarie, alienazione beni patrimoniali) ed escludono il titolo IV (accensione di prestiti). Le entrate finali costituiscono le entrate proprie dello Stato e non comprendono quindi l'indebitamento.

Le spese complessive rappresentano invece il totale delle spese che per qualsiasi motivo siano iscritte a bilancio. La differenza tra le spese e le entrate finali costituisce il disavanzo annuale di bilancio, cioè quanto lo Stato è costretto a chiedere in prestito per equilibrare il suo bilancio.

Si è scelto di evidenziare la differenza tra spese complessive e entrate finali, pur sapendo che tra le prime sono compresi anche i rimborsi di prestiti, cioè il rimborso di quote di capitali (non interessi) avuti in prestito in anni precedenti. Questa parte in effetti non contribuisce a creare nuovo debito, ma costituisce comunque un vincolo finanziario notevole. Il rimborso di prestiti precedenti, infatti, non costituirebbe un peso solo nell'ipotesi di trovare qualcuno disposto a prestare allo Stato una somma equivalente a tasso d'interesse reale nullo.

Nell'ultima colonna della tabella è riportato il ricorso al mercato, come valore assoluto in miliardi di lire correnti e come percentuale rispetto al corrispondente valore delle

entrate finali. Per semplificare la lettura, le cifre sono arrotondate ai miliardi di lire e non riportano i valori inferiori; è questo il motivo per cui in taluni casi la cifra indicata può scostarsi di un'unità dalla somma algebrica delle prime due colonne.

A partire dall'esercizio 1980, per ogni colonna sono riportati i valori di competenza (cp) e di cassa (cs) così come introdotto dalla riforma del 1979. Sempre a partire dal 1980, fu introdotta anche la legge finanziaria che fissa, tra l'altro, il livello massimo del ricorso al mercato. Esso costituisce il limite numerico comunque non superabile; il valore indicato in legge finanziaria è generalmente identico alle cifre indicate nella legge di bilancio; in alcuni casi può essere leggermente superiore.

Per ragioni di omogeneità con gli anni precedenti, nella colonna «ricorso al mercato» sono stati sempre inseriti i valori riportati dalla legge di bilancio.

La tabella 4 mostra dunque l'evoluzione del ricorso al mercato finanziario. Ogni anno, poichè le spese sono superiori alle entrate, lo Stato si è dovuto indebitare verso il sistema bancario e i cittadini per la cifra indicata, che passa dai 740 miliardi del 1965 ai 222 mila miliardi del 1986. Anche tenendo conto dell'inflazione, si può calcolare che il ricorso al mercato nel 1986 è 33 volte più elevato di quello del 1965.

Negli ultimi anni, per non dover riconoscere la consistenza reale dei *deficit*, si è preferito non citare più questo dato ma di pubblicizzarne un altro: il cosiddetto fabbisogno del settore statale, che è numericamente inferiore (quindi meglio gestibile all'esterno), di incerta quantificazione (quindi di controllo più difficile) e non è sottoposto a votazione parlamentare.

Se analizziamo il rapporto percentuale tra ricorso al mercato ed entrate finali (cioè proprie dello Stato), possiamo identificare tre periodi:

1965-1971: valore inferiore al 20 per cento;

1972-1978: valore inferiore al 50 per cento (ma superiore al 20);

1979-1987: valore superiore al 50 per cento.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4

EVOLUZIONE DEL RICORSO AL MERCATO FINANZIARIO
 DATI PREVISIONALI DI COMPETENZA — LEGGE FINANZIARIA (A PARTIRE DAL 1979)
 E LEGGE DI BILANCIO
 (in miliardi correnti)

ANNO	Entrate finali (A)	Spese complessive (B)	Ricorso al mercato	
			(B-A)	$\frac{B-A}{A} 100$
1965	6.606	7.347	740	11,2
1966	7.115	8.013	897	12,6
1967	7.784	8.950	1.165	14,9
1968	8.805	8.826	1.171	13,3
1969	9.711	11.418	1.707	17,5
1970	10.924	12.825	1.901	17,4
1971	12.136	14.013	1.877	15,4
1972	13.313	16.482	3.169	23,8
1973	15.419	20.338	4.918	31,8
1974	16.980	24.661	7.680	45,2
1975	22.161	30.373	8.212	37,0
1976	26.014	38.071	12.057	46,3
1977	35.701	47.083	11.382	31,8
1978	49.833	64.443	14.609	29,3
1979	63.600	119.395	55.795	87,7
1980	cp 77.478	cp 150.248	cp 72.770	93,9
	cs 77.247	cs 151.385	cs 74.137	95,9
1981	cp 108.706	cp 189.606	cp 80.900	74,4
	cs 107.101	cs 175.669	cs 68.567	64,0
1982	cp 145.906	cp 235.366	cp 89.459	61,3
	cs 149.907	cs 234.233	cs 84.325	56,2
1983	cp 178.322	cp 273.227	cp 90.904	50,9
	cs 174.311	cs 274.867	cs 100.555	57,6
1984	cp 199.999	cp 345.896	cp 145.897	72,9
	cs 195.918	cs 349.111	cs 153.193	78,1
1985	cp 211.859	cp 390.576	cp 178.716	84,3
	cs 207.675	cs 394.540	cs 186.865	89,9
1986	cp 239.146	cp 448.780	cp 209.635	87,6
	cs 236.529	cs 459.179	cs 222.649	94,1
1987	cp 260.194	cp 428.913	cp 168.719	64,8
	cs 257.131 (*)	cs 433.342	cs 176.211	68,5

(*) Valori indicati nei disegni di legge finanziaria e di bilancio presentati alla Camera il 30 settembre 1986. I valori del ricorso al mercato scontano la possibilità (articolo 1, comma 2) di ulteriore emissione di titoli per sostituire quelli in scadenza a breve termine con altri a medio e lungo termine e per l'eventuale rimborso di debiti esteri.

A partire dal 1984, la percentuale è dell'ordine del 70-80 per cento e sfiora nel 1986 il 100 per cento.

Dal punto di vista politico, l'aggiramento dell'articolo 81 della Costituzione, mediante interpretazioni *ad hoc* e soprattutto prassi disinvolute, ha instaurato un abnorme sistema di ricerca del consenso politico attraverso l'espansione della spesa pubblica e, in definitiva, il debito pubblico. Caduto il valore della norma, è venuta meno la trasparenza dell'azione di governo e si è dilatata la contrattazione di finanziamenti, «trasferimenti», agevolazioni, privilegi con gruppi d'interesse, corporazioni, categorie. Si è praticato altresì il facile metodo di rendere espliciti i vantaggi immediati della spartizione delle pubbliche risorse ma di occultarne i costi, scaricandoli attraverso l'indebitamento sul futuro.

«Una partita di giro — scrive il prof. Gianfranco Miglio (*Verso una nuova costituzione*, cit., p. 63) — che, inizialmente, secondo la logica comprensibile dello "Stato sociale", avrebbe dovuto privilegiare determinate categorie, penalizzandone altre più fortunate: ma che, crescendo a dismisura, ha finito per beneficiare (apparentemente) un po' tutti e con l'impovertire (realmente!) tutto il Paese, e cioè i cittadini stessi senza distinzione». Se, da un lato, gli imprenditori non sono stati svantaggiati da questa prassi, avendo la certezza di alti profitti e, nelle congiunture sfavorevoli, di trasferimenti assistenziali; «sull'altro versante, il cittadino consumatore si trova preso fra le ganasce di una tenaglia: deve sopportare gli aspetti negativi, ad un tempo, dell'economia "di mercato" e di quella "collettiva"».

È solo un esempio della vasta letteratura che analizza, in Italia e all'estero, la degenerazione dello Stato di diritto in Stato assistenziale e corporativo. Basterebbe citare per tutti, in anni in cui il fenomeno non si era ancora manifestato, le martellanti polemiche di Ernesto Rossi contro le bardature corporative dello Stato, i «padroni del vapore», il malgoverno e gli sperperi del pubblico denaro. Oppure l'appassionata polemica costituzionalista di Giuseppe Maranini; o, ancor prima, le analisi di Gaetano Mosca e di Vilfredo Pareto. Sarebbe imprudente e cultu-

ralmente riprovevole ridurre questa variegata corrente critica sotto l'etichetta di un bieco reazionarismo o, come si suol dire oggi, di «reaganismo» selvaggio.

La Costituzione materiale economica

Nelle date che segnano l'espansione del debito pubblico è possibile identificare le tappe del progressivo prevalere di una costituzione materiale economica contro i principi e le regole procedurali stabilite dalla Costituzione.

Com'è noto, la prassi legislativa si è orientata fin dall'inizio — confortata anche dall'autorevole opinione espressa nella relazione Paratore-Petrilli del 1948 — verso un'interpretazione restrittiva dell'articolo 81, tale cioè da limitare l'obbligo costituzionale della copertura solo alle spese incidenti sul bilancio già approvato o almeno presentato alle Camere.

L'argomento tuttavia è rimasto controverso ed è stato ripetutamente sollevato in ambito parlamentare con interpretazioni contrastanti. Una enunciazione rigorosa della tesi estensiva si trova nel documento elaborato nel 1955-56 dal presidente della Commissione finanze della Camera, Castelli Avolio. Ma questo orientamento non ha trovato mai riscontro nella pratica legislativa.

Lo scontro decisivo tra le due tesi avviene all'inizio degli anni '60 con i lavori del primo comitato interparlamentare di studio sull'articolo 81 (Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione del comitato di studio delle norme di applicazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione*, Roma, 1961). Contro la tesi d'ispirazione liberal-conservatrice, secondo la quale l'articolo 81 imporrebbe l'obbligo del pareggio di bilancio, prevale un'impostazione di tipo keynesiano sostenuta da Ugo La Malfa e dai socialisti.

Secondo questa tesi, il pareggio è solo una delle possibili forme di equilibrio ed è solo di questo che si occupa l'articolo 81. Un bilancio può essere in equilibrio anche se in disavanzo, purchè il disavanzo sia correlato alla capacità produttiva del Paese. Se indi-

rizzato a stimolare l'uso di risorse produttive inutilizzate in presenza di solide riserve valutarie che evitino deterioramenti nei rapporti di scambio con l'estero, il *deficit* serve ad accrescere la ricchezza nazionale e quindi ad «arricchire» il Tesoro.

Tuttavia la relazione finale del comitato, pur rifacendosi alla tesi secondo cui l'obbligo della copertura sarebbe limitato alle spese incidenti sul bilancio già approvato o presentato, riconosce la gravità del problema relativo alle spese future, come problema di «tutela dell'equilibrio finanziario del bilancio in genere, inteso nella sua continuità nel tempo». Ma si limita a ricomprendere il problema nell'ambito di un «obbligo di legge ordinaria», da attuarsi mediante «un perfezionamento dei Regolamenti parlamentari e delle norme di contabilità generale».

«Una soluzione in un certo senso di compromesso — ha scritto il professor Valerio Onida (*Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, pp. 45-46) — difficilmente sostenibile in diritto; poichè, posta l'interpretazione limitativa data al disposto costituzionale, il problema della copertura delle spese future non poteva che prospettarsi come semplice problema di opportunità politica; nè sarebbe facile scorgere il fondamento di una più rigorosa disciplina dettata con norme di legge ordinaria o con norme regolamentari, non apparendo possibile che le prime pongano vincoli, privi di fondamento costituzionale, non derogabili dal legislatore; potendosi fondatamente dubitare, quanto alle seconde, della legittimità di limitazioni regolamentari, prive di qualsiasi fondamento costituzionale, incidenti sul contenuto delle leggi o dei progetti di legge».

Pochi anni dopo, nell'estate del 1965, Ugo La Malfa, come presidente della Commissione bilancio della Camera, dà «per acquisito» nella prassi della Commissione «il principio per il quale i vincoli dell'articolo 81 sono riferiti solo all'esercizio finanziario in corso e non anche a quelli a venire» (U. La Malfa, *Problemi di competenza, di struttura e di organizzazione della Commissione bilancio*, nota dattiloscritta del 15 giugno 1965, pp. 6-7).

Ragioni di opportunità politica inducevano evidentemente a un'interpretazione poco

lungimirante del dettato costituzionale. Probabilmente Ugo La Malfa sarebbe inorridito di fronte all'uso che di certe interpretazioni è stato successivamente fatto.

La situazione infatti è ormai patologica: le spese correnti divengono un freno allo sviluppo, in quanto il loro finanziamento entra in conflitto con quello degli investimenti, ribaltando l'impostazione keynesiana che intendeva il *deficit* come finanziamento in disavanzo di spese in conto capitale.

In verità, come osserva il professor Antonio Martino, «la crescita enorme della spesa pubblica non ha avuto luogo come conseguenza intenzionale e prevista di una *politica*, di una decisione in tal senso. Al contrario, l'esplosione della spesa si è verificata *malgrado* che negli ultimi anni tutti i governi abbiano messo il controllo della spesa al primo posto nella scala di priorità politiche» (*Fisco: anarchia o legalità costituzionale?*, CREA, Roma 1986, pag. 16).

La proposta di emendamento costituzionale

Indipendentemente dal merito della spesa, su cui le opinioni possono essere assai diverse, non v'è dubbio che il metodo, vale a dire il meccanismo di determinazione della spesa, va rivisto radicalmente.

La barriera implicita nell'articolo 81 è stata prima aggirata e poi travolta, utilizzando interessate letture costituzionali. Un dettato generico è destinato a rimanere senza effetti. Se dunque si vuole che l'articolo 81 venga rispettato, occorre integrarlo ed esplicitarlo, in riferimento al ricorso al mercato finanziario. Vanno inserite disposizioni precise che impediscano di lasciare aperto un tale rubinetto o, quanto meno, ne regolino la portata. In sintesi, vanno create condizioni che neutralizzino la spirale perversa del *deficit*.

«La delicatezza eccezionale della materia impone (...) che le quote di massima espansione della spesa pubblica (...) siano stabilite espressamente, nella loro precisa entità quantitativa, nel testo della Costituzione. Deve darsi nella Costituzione, *apertis verbis*, la "concretizzazione" specifica dei principi: cioè le "quote" siano annunciate solenne-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mente al pubblico come incontrovertibili componenti del sistema costituzionale e alla Corte, garante della Costituzione, sia solo chiesto di farsene vindice oggettiva e imparziale nei confronti delle azioni devianti dello Stato» (G. Bognetti, *op. cit.*, p. 279).

La presente proposta di modifica costituzionale è composta di due articoli: il primo agisce direttamente sull'articolo 81, il secondo prevede un periodo transitorio di cinque anni.

L'impostazione adottata all'articolo 1 prevede che il bilancio sia di norma in pareggio, senza ricorrere al mercato finanziario, cioè che le entrate (escluso l'indebitamento) siano pari alle uscite. Il ricorso al mercato è considerato straordinario e sottoposto quindi a un vincolo preciso.

Si prevede cioè che — salva la deliberazione dello stato di guerra — il livello massimo del ricorso al mercato finanziario non debba superare il 10 per cento delle entrate finali.

È parso opportuno rapportare il ricorso al mercato alle entrate finali (e non, ad esempio, al Pil o alla spesa), sia per ragioni di omogeneità, poichè entrambe le grandezze sono per lo Stato delle entrate; sia perchè appare ragionevole legare e misurare il livel-

lo di indebitamento sul mercato con quello delle «risorse proprie» dello Stato.

La disposizione che qui s'introduce è da preferire a vincoli di altra natura, ad esempio solo sulle spese o solo sulle entrate. Pur impedendo, infatti, un indebitamento illimitato, essa lascia liberi Governo e Parlamento nella scelta del modo di agire: sulla spesa mediante «tagli» o sulle entrate con l'aumento del carico fiscale o su entrambi.

Il legame introdotto tra ricorso al mercato e entrate finali appare opportuno anche da un altro punto di vista: poichè la pressione fiscale, per i meccanismi di ricerca del consenso caratteristici delle attuali democrazie, non può essere aumentata illimitatamente, si garantisce che *deficit* e debito vengano efficacemente contenuti. Come insegna l'esperienza, il caso inverso — vale a dire, un legame tra ricorso al mercato e spesa — avrebbe effetti deleteri.

Per quanto riguarda la quantificazione del vincolo imposto, il valore del 10 per cento può essere sottoposto a discussione, come d'altronde qualsiasi scelta. Tuttavia è stato scelto valutando anche la situazione degli altri Paesi negli ultimi vent'anni, come è illustrato nella tabella 5.

TABELLA 5

RAPPORTO RICORSO AL MERCATO/ENTRATE PROPRIE (*)
(valori percentuali)

PAESE	ANNI						
	1965	1970	('61-'70)	1975	1980	('71-'80)	1985
Danimarca	-5,7	-5	(-3,9)	2,9	6,2	(-1,8)	5,1
Germania	1,6	-0,5	(-1,0)	13,1	6,8	(4,8)	2,3
Francia	-1,8	-2,3	(-1,0)	5,3	0,4	(-0,7)	6,3
Gran Bretagna	6,0	-6,1	(1,7)	11,5	9,3	(8,1)	7,7
Olanda	2,1	1,8	(2,0)	4,2	7,8	(1,9)	10,8
Eur 8 (**)	3,4	-0,2	(1,4)	13,3	8,4	(7,3)	10,7
USA		1,5		19,1	14,4		29,0

(*) Valori ottenuti mediante elaborazioni di dati contenuti nella «Rassegna economica annuale 1985-1986», a cura della Commissione delle Comunità europee.

(**) Dato aggregato dei Paesi aderenti alla Cee nel 1965.

Le situazioni di Paesi diversi non sono meccanicamente comparabili, soprattutto assumendo un unico parametro. Tuttavia risulta evidente dalla tabella che il valore del 10 per cento (nel rapporto tra ricorso al mercato ed entrate proprie) ha assicurato stabilmente ai Paesi industrializzati un sufficiente margine di manovra finanziaria, a parte qualche isolato sfondamento.

L'eccezione è rappresentata nell'ultimo decennio dagli Stati Uniti, in cui il ricorso al mercato sfiora oggi il 30 per cento delle entrate finali. Ma è anche vero che il problema del pareggio del bilancio occupa da molti anni in USA il centro dello scontro politico.

Nell'ultimo decennio, infatti, si è sviluppata negli USA un'efficace campagna per introdurre un emendamento anti-*deficit* nella Costituzione. L'obiettivo è stato mancato per poco: prima perchè l'emendamento è stato fatto proprio solo da 31 Stati, sui 35 richiesti; poi perchè lo stesso è stato approvato, nel 1982, da una maggioranza parlamentare non sufficientemente qualificata.

Più di recente, nel 1985, il Congresso americano ha approvato la legge Gramm-Rudman, che impone un programma di rientro accelerato dal *deficit* stabilendo per ciascun esercizio finanziario tetti massimi da non superare. Nel caso di decisioni non congrue del Congresso, la Gramm-Rudman prevede meccanismi automatici di tagli generalizzati delle spese affidati all'Ufficio di bilancio. Malgrado un *iter* tormentato dinanzi alla Corte suprema, questa legge è un classico esempio del pragmatismo e della decisione con cui vengono affrontati negli Stati Uniti problemi di grande rilievo del governo democratico.

L'esempio tuttavia non appare applicabile al caso italiano, non solo per la diversa configurazione delle istituzioni preposte al governo della spesa pubblica (fra l'altro, non esiste in Italia il corrispondente dell'ufficio di bilancio americano); ma soprattutto perchè un obbligo di riduzione del *deficit* imposto con legge ordinaria potrebbe essere neutralizzato in sede di approvazione della legge finanziaria e di bilancio.

Per sottoporre a controllo reale *deficit* e debito pubblico, occorrono dunque norme

rinforzate e, quindi, di carattere costituzionale che non possono, per loro natura, essere eluse da leggi ordinarie.

La tabella 5 indica dunque che, per il rapporto ricorso al mercato/entrate, il valore indicato nell'articolo 1 è realistico ed auspicabile per un Paese che voglia mantenere sotto controllo la spesa pubblica. L'urgenza di rientrare con provvedimenti adeguati in una situazione di normalità emerge anche da un confronto tra i dati della tabella 5 e i corrispondenti valori per l'Italia indicati in tabella 4 (ultima colonna). L'anomalia del caso italiano risulta in maniera clamorosa.

Questioni di revisione costituzionale

È ora opportuno chiarire alcuni aspetti del disegno di legge costituzionale nei suoi riflessi di carattere più strettamente tecnico-giuridico.

Sotto il profilo ora accennato, il presupposto del disegno di legge è che, per raggiungere l'obiettivo di impedire un'elusione dei principi in qualche modo già insiti nel testo dell'attuale articolo 81 della Costituzione e, in particolare, per impedire che tale elusione si verifichi anche e specialmente (sebbene non soltanto) a causa di un indiscriminato ricorso al mercato finanziario, è necessario approvare una legge che segua il procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

Appunto il riferimento all'articolo 138 della Costituzione permette una prima precisazione: ove venga seguito il procedimento di tale norma, è del tutto irrilevante chiedersi se la legge che ne deriva sia da considerare (o qualificare) come «legge di revisione» o invece «altra legge costituzionale». Ciò può affermarsi con sufficiente certezza per le seguenti ragioni: *a*) perchè la stragrande maggioranza della dottrina esclude vi sia una qualche differenza qualitativa — di natura e di valore giuridici — tra i due casi: la distinzione ha quindi un significato meramente descrittivo; *b*) perchè una legge costituzionale, anche se non lo dichiara espressamente, può produrre l'abrogazione, la modifica o la deroga di norme costituzionali pur-

chè non violi i limiti di forma e di sostanza validi per ogni legge ex articolo 138; c) perchè la nostra Costituzione, a differenza di altre, non esige che le sue revisioni si risolvano in una specifica modifica o sostituzione del testo e nel testo della Costituzione stessa; d) perchè ogni legge costituzionale, anche se apparentemente si limita ad attuare specifiche previsioni della Costituzione, o a «costituzionalizzare» discipline prima non costituzionalizzate, tuttavia è sempre in qualche modo una legge di «revisione» della Costituzione e delle precedenti leggi costituzionali, dato che le sue disposizioni comunque «fanno sistema» con tutte le altre di pari valore gerarchico, cosicchè la nuova legge costituzionale finisce sempre con l'incidere sul significato e la portata delle varie ed effettive «norme» desumibili dal sistema stesso; e) perchè, infine, almeno finora, le varie «leggi costituzionali», indipendentemente dall'espresso contenuto delle loro «disposizioni» (ed indipendentemente dal fatto che queste si presentassero come di revisione addirittura testuale) si sono sempre autoqualificate puramente e semplicemente come «leggi costituzionali».

Ciò premesso, prima di tutto è irrilevante chiedersi se il disegno di legge costituzionale che si propone, nell'aggiungere due commi al testo dell'attuale articolo 81, sia da considerare di «revisione» nel senso stretto del termine, od invece sia soltanto (da un punto di vista descrittivo) di «integrazione»: in effetti il disegno di legge è insieme — e validamente può esserlo — una cosa e l'altra. Solo ragioni di opportunità (anche se di particolare rilievo) consigliano che il disegno di legge prescriva espressamente l'inserzione, a completamento del testo dell'attuale articolo 81, delle due disposizioni che l'articolo 1 del disegno di legge appositamente prevede.

Il fatto che il disegno di legge stabilisca espressamente l'inserzione nel testo della Costituzione delle due disposizioni dell'articolo 1 (cosa che, ripeto, avrebbe anche potuto non fare, come è avvenuto per esempio nel caso della legge costituzionale n. 1 del 1953 che aggiunge alle competenze della Corte costituzionale ex articolo 134 — ma

senza inscrivere niente in tale testo — quella riguardante il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo) risponde quindi ad esigenze di opportunità inerenti alla completezza nella «lettura» delle varie disposizioni normative concernenti la materia dell'articolo 81: tali ragioni di opportunità, però, ovviamente non escludono che il disegno di legge costituzionale contenga altre disposizioni (specificamente, il suo articolo 2) per le quali non è necessaria nè opportuna una loro inserzione nel testo della Costituzione, pur mantenendo esse il valore ed il livello gerarchico di disposizioni di «legge costituzionale».

La diversa scelta tra il caso dell'articolo 1 (inserito nel testo) e quello dell'articolo 2 (non inserito nel testo) si giustifica anche per la diversa natura dei due articoli: il primo contiene due disposizioni del tutto stabili e destinate a valere senza alcun termine. Il secondo articolo, invece, almeno per quanto riguarda il suo primo comma, contiene una disposizione sostanzialmente transitoria, e che per di più si limita a facultizzare il legislatore a graduare progressivamente quanto è stabilito nell'articolo 1: per tali ragioni l'articolo 2 non viene inserito nel testo della Costituzione, ma resta a far parte soltanto del formalmente distinto atto legislativo nel quale si auspica che si concretizzi la proposta legge costituzionale.

Una soluzione del tipo di quella suddetta non sembra suscettibile di critiche: non solo per la sottolineata irrilevanza della distinzione tra leggi «di revisione» ed «altre leggi costituzionali», ma anche per gli esempi che il legislatore costituzionale ha precedentemente offerto al riguardo. Tipico, sotto il profilo ora detto, è il caso della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2; essa da un lato dispone l'inserzione di talune sue disposizioni nel testo della Costituzione, ma dall'altro lato contiene molte altre disposizioni che restano proprie della legge citata: tra queste — ed è significativo — vi è anche una disposizione (quella del primo comma dell'articolo 6), la cui natura è chiaramente transitoria e che, anche per tale ragione, resta tra quelle non inserite nel testo.

Le garanzie

Quanto finora accennato serve a chiarire gli aspetti più strettamente «formali» che spiegano e giustificano il modo col quale si è ritenuto di redigere il testo del presente disegno di legge costituzionale. Restano da chiarire alcuni aspetti relativi al contenuto delle disposizioni in esso contenute. Il significato del primo comma dell'articolo 1 è abbastanza evidente: con esso si è voluto stabilire un limite percentuale — ma assoluto e permanente nel suo valore giuridico — quanto alla possibilità del ricorso al mercato finanziario rapportato alle entrate finali previste dall'annuale legge di bilancio preventivo. Il limite in questione è, ovviamente, di livello costituzionale: sorgeva allora il problema di concepire un meccanismo di garanzia capace di assicurare il rispetto di tale limite da parte di qualsiasi legge ordinaria, ivi compresa la legge «finanziaria» che è pur essa una legge meramente ordinaria (non prevista nè autorizzata da norme di rango costituzionale).

Il suddetto meccanismo di garanzia doveva essere sufficientemente semplice ed efficace. Requisiti del genere non sembrano offerti dal normale controllo di costituzionalità, sia perchè esso sarebbe necessariamente intempestivo, sia perchè è pressochè inconcepibile immaginare un qualche soggetto che, secondo il sistema attuale, possa considerarsi legittimato a provocare, in via «incidentale» o in via «diretta», il giudizio della Corte costituzionale su leggi sospettate di violare il limite concernente il ricorso al mercato finanziario.

Si è anche scartata la possibilità (pur da altre parti prospettata) di abilitare al diretto ricorso di costituzionalità — contro le leggi suddette — la Corte dei conti. Anche in tal caso infatti il meccanismo sarebbe del tutto intempestivo se riguardante leggi già entrate in vigore ed efficaci. Sarebbe, d'altra parte, del tutto anomalo se riguardante leggi già approvate nell'identico testo ma non ancora entrate in vigore: a) anomalo perchè bisognerebbe prevedere sicuri meccanismi per cui la Corte dei conti debba e possa esaminare ogni

legge approvata dal Parlamento, sia pure sotto il profilo del limite relativo al mercato finanziario; b) anomalo perchè prevederebbe una forma del tutto eccezionale di ricorso diretto alla Corte costituzionale tale da modificare profondamente le competenze, e specialmente il funzionamento, di tale Corte; c) anomalo infine perchè nel momento in cui il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio intende sottrarre alla Corte dei conti la — comunque — molto discussa possibilità di sollevare davanti alla Corte costituzionale questioni di costituzionalità contro decreti legislativi delegati e decreti-legge (questioni che riguardano specialmente il rispetto dell'attuale articolo 81 della Costituzione), in quello stesso momento si abiliterebbe la Corte dei conti ad un ricorso diretto e preventivo contro vere e proprie leggi parlamentari.

Per quanto riguarda l'ipotesi di un meccanismo di garanzia centrato sulla Corte dei conti, si può osservare infine che, sia pure ove avesse per oggetto leggi parlamentari già definitivamente approvate ma non ancora entrate in vigore, esso sarebbe tale da favorire gravi «conflitti» quanto meno «politici», da un lato tra la volontà del Parlamento già espressa e definita e, dall'altro lato, le decisioni della Corte dei conti nonchè — in definitiva — anche quelle della Corte costituzionale.

Il meccanismo di garanzia che si propone, allora, ha la presunzione di evitare gli ostacoli, i difetti, gli inconvenienti prima accennati. Esso fa leva su due punti qualificanti. Prima di tutto, bloccare un semplice disegno di legge quando è ancora puramente tale e non ha potuto impegnare la volontà, la responsabilità ed il prestigio del Parlamento. In secondo luogo, affidare il controllo ad un organo che è istituzionalmente il più adatto ad incidere sull'*iter* legislativo e specialmente sul suo momento iniziale; e che, inoltre, ha un fondamentale ruolo di garanzia sia per la particolarità del suo procedimento di elezione, sia per la natura della posizione e delle funzioni proprie di tale organo non solo all'interno del Parlamento ma anche al di fuori di esso ed al più alto livello costituzionale. L'organo in questione è perciò individuato nel Presidente di ciascuna Assemblea:

esso appare il più indicato a decidere sull'improcedibilità — per contrasto con le disposizioni aggiunte all'articolo 81 della Costituzione — di ciò che ancora è nulla più che un mero disegno di legge.

In definitiva il meccanismo proposto, da un lato offre il massimo di tempestività ed efficacia, e dall'altro evita (od attenua al massimo) l'eventualità di conflitti «politici», del tipo prima accennato, perchè il controllo avviene sotto l'usbergo dell'alta posizione di responsabilità e di garanzia propria del Presidente d'Assemblea.

Occorrono, ora, alcuni chiarimenti sul significato e la natura dell'articolo 2 del disegno di legge in questione. Si è detto trattarsi di una norma sostanzialmente transitoria: infatti essa vale solo per i quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale corrispondente al presente disegno. La finalità del suo primo comma è quella di soddisfare le ragioni di opportunità le quali consigliano di prevedere un meccanismo tendente ad evitare l'impatto improvviso e traumatico col rigoroso limite massimo previsto dall'articolo 1: deve cioè esserci la possibilità di diminuire progressivamente e gradualmente la percentuale del ricorso al mercato finanziario affrontando nel suddetto periodo i vari problemi politici, economici, tecnici e contabili corrispondenti.

La suddetta disposizione transitoria, però, è stata studiata in modo da evitare due opposti inconvenienti. Il primo inconveniente: quello di stabilire le percentuali progressive dei quattro anni nello stesso testo della disposizione costituzionale. Ciò avrebbe implicato da un lato un assoluto irrigidimento delle tappe di adeguamento escludendo la possibilità di commisurarle alla particolarità delle situazioni e della evoluzione politico-economica. Inoltre si è pensato che la diretta indicazione delle suddette percentuali mal si adattasse alla tipologia di una norma che, sia pur transitoria, è comunque di livello costituzionale.

Il secondo ed opposto inconveniente: affidando il compito di stabilire il progressivo e transitorio adeguamento alle comuni leggi ordinarie si sarebbe corso il rischio di rendere del tutto inoperante, almeno per quattro

anni, il fondamentale precetto costituzionale stabilito nel primo comma dell'articolo 1. Inoltre, il legislatore ordinario avrebbe potuto provocare una situazione sempre più incontrollabile a fronte della quale, alla scadenza del quarto anno, sarebbe stato politicamente facile mettere in forse il mantenimento del precetto stabile di cui al primo comma dell'articolo 1 del presente disegno di legge costituzionale.

Si è cercato, dunque, di trovare una soluzione che evitasse i due suddetti opposti inconvenienti. Prima di tutto: il prevedere un adeguamento progressivo non è demandato, ma solo consentito alla (specifica) legge ordinaria. Ciò significa che la piena e rigida efficacia del limite di cui all'articolo 1 non è di per se stessa sospesa per quattro anni e che, se la legge ordinaria non interviene a prevedere direttamente la suddetta graduazione, il limite è immediatamente e pienamente efficace, ivi compreso il suo meccanismo di garanzia. In termini più brutali, il legislatore ordinario non deve, ma soltanto può, intervenire a graduare la misura del limite: se non interviene, peggio per lui, perchè il limite assoluto è pienamente ed immediatamente efficace. In secondo luogo: la facoltà di prevedere la graduazione quadriennale è riconosciuta solo ad una apposita legge a ciò specificamente destinata. Ciò esclude la possibilità che la facoltà in questione sia direttamente o indirettamente utilizzata da una qualsiasi altra legge ordinaria. Inoltre, proprio perchè il precetto dell'articolo 2 si riferisce ad una apposita e specifica legge, tale legge, pur approvata col procedimento ordinario, è tale da assumere la posizione propria delle cosiddette «norme interposte», di quelle norme legislative, cioè, che pur non essendo di livello costituzionale, norme costituzionali vogliono comunque che siano osservate dagli altri atti legislativi di livello ordinario. L'apposita legge di cui si è detto diventa, quindi, «parametro» nel giudizio di conformità costituzionale, essendo configurabile l'ipotesi di ciò che viene chiamata «incostituzionalità indiretta». Il risultato è che, se si approva l'apposita legge, i limiti percentuali in essa specificamente ed espressamente fissati vincolano qualsiasi al-

tro caso o tipo di legge ordinaria, garantendo un progressivo avvicinamento al limite definito e permanente ed impedendo l'elusione di tale obiettivo.

Per concludere, proprio perchè la suddetta «apposita» legge si configura come «norma interposta», quanto al rispetto dei limiti in essa progressivamente previsti deve valere un meccanismo di garanzia capace di evitare, con efficacia e semplicità, eventuali casi di incostituzionalità indiretta. Tale meccanismo di garanzia — per ragioni che sembrano ovvie — non può essere che identico a quello previsto a tutela del limite stabile e permanente sancito dal nuovo precetto costituzionale del primo comma dell'articolo 1: ciò spiega quanto espressamente disposto nel secondo comma dell'articolo 2 del presente disegno di legge costituzionale.

Un volano per le riforme

La forza di un emendamento costituzionale, con il suo richiamo perentorio alla governabilità della spesa pubblica, può permettere di risolvere la questione del debito pubblico in un quadro di democrazia avanzata ed effettiva.

I limiti posti alla discrezionalità del potere politico di «disordinare» la costituzione economica sono giustificati dalla preoccupante esperienza degli ultimi anni; ma sono anche un modo di assicurare, attraverso la legge, reali poteri di controllo democratico ai cittadini. L'ideologia assolutistico-giacobino-napoleonica ci ha abituato a riversare solo sul momento elettorale le esigenze e le garanzie di funzionalità democratica delle istituzioni. La storia recente dei regimi occidentali dimostra invece la necessità di definire forme più penetranti e permanenti di controllo politico e giuridico.

L'emendamento costituzionale, di cui al presente disegno di legge, non costituisce una norma-capestro nei confronti del Governo e del Parlamento, non viola le rispettive prerogative costituzionali, non sottrae alla maggioranza parlamentare il potere di decidere una determinata politica finanziaria, non soffoca la dialettica tra le diverse forze politiche.

Al contrario, precisando e quindi rendendo effettivi i principi e le regole procedurali stabilite dalla Costituzione, l'emendamento garantisce le condizioni di governabilità reale del sistema e assicura, in tal modo, l'effettivo confronto tra diverse politiche economiche.

È la situazione di oggi, con una spesa pubblica rigida e fuori controllo, in condizioni quindi di sostanziale non governo, che rende illusorio l'alternarsi di opzioni politiche diverse al governo del Paese.

Con l'attuale proposta si vogliono assicurare le regole costituzionali del buongoverno, vale a dire un contesto giuridico trasparente in cui le differenti politiche possano scontrarsi e alternarsi senza minacciare il disordine del sistema.

L'emendamento costituzionale riafferma inoltre l'antica funzione del ricorso al mercato finanziario, che è intervento di finanza straordinaria e che ha invece assunto carattere continuativo e di normalità. L'emendamento impone perciò la fuoruscita da una forma di perpetuazione dell'emergenza in economia.

Più in generale, l'emendamento può essere la chiave di volta e il volano di un processo di riforma dello Stato. Da anni invocate da tutti, le riforme sembrano destinate a rimanere sulla carta, a meno che non esista un obbligo, sia pure diluito in un congruo periodo, di adeguamento a norme imperative della Costituzione.

Ricondurre sotto controllo la spesa pubblica, tagliando l'innaturale e anticostituzionale deficit di bilancio, implica infatti, al di là dell'astratta volontà politica, la necessità di procedere a riforme innovative non solo della spesa, ma di elementi significativi dell'apparato pubblico. Un compito che stimola, anzi esige, lo scontro tra le diverse tendenze politiche, che vorranno dare la loro impronta a questo processo di riforme. Può quindi rimettere in moto il meccanismo dell'alternativa, in riferimento a problemi di grande rilievo e in un quadro di correttezza costituzionale che è di garanzia a tutta l'opinione pubblica.

Porre un obiettivo di buongoverno non vuol dire impegnarsi necessariamente in un safari neoconservatore. Vuol dire, al contra-

rio, affrontare il problema della democrazia in modo adeguato alla novità e alla complessità dei problemi di oggi. La difesa della funzione di governo dall'assalto delle forze particolaristiche è un'esigenza primaria. Come pure la verifica della concreta funzionalità democratica delle istituzioni, al di là dell'astratta presunzione di rappresentatività di esse, anche in riferimento al sistema di garanzie che la Costituzione assicura ai cittadini. «Controllo del rendimento democratico delle istituzioni», ha scritto in modo efficace Maranini (*Storia del potere in Italia*, Nuova Guaraldi Editrice, Firenze, 1983, p. 4). Sono concetti che ritroviamo, in altro contesto, nel premio Nobel 1986 per l'economia, James M. Buchanan.

Non vogliamo entrare nel merito della controversia sulle tendenze alla privatizzazione dell'economia e dei servizi. Riteniamo però che la formula mista sancita nella Costituzione sia un valore da difendere contro ogni elemento di squilibrio e di disordine; e che oggi sia necessario riprogettare ruolo e poteri dello Stato nei confronti dell'economia e della società nel suo insieme.

La domanda crescente di privatizzazione, al di là delle possibili e interessate strumentalizzazioni, esprime sul piano culturale l'incipiente pressione della società civile contro

l'utilizzazione della spesa pubblica a supporto delle rendite politiche. Un fenomeno dunque non univoco nè cristallino, se è vero che sono numerosissime le componenti della società civile che utilizzano, direttamente o indirettamente, quelle rendite. Tuttavia sarebbe errato sottovalutare la domanda di cambiamento che esprime; anche perchè essa appare fondata su solide ed attuali elaborazioni di correnti culturali finora trascurate ma che, negli scorsi decenni, hanno condotto una critica sistematica del «vizio storico» — assolutistico-giacobino-napoleonico — del nostro sistema giuridico e politico. Ad esse possiamo richiamarci ora che il Paese, superata definitivamente la fase del post-fascismo, affronta i problemi complessi di una società matura con istituti giuridici non appropriati, incoerenti, in parte estranei e sotto molti aspetti non idonei, per usare espressioni tipiche di Maranini (*op. cit.*, p. 7).

Questa ambizione di riforma non nasce dal vagheggiamento di una sorta di giungla capitalistica, ma dall'esigenza di rafforzare lo stato di diritto, nell'accezione propria di uno Stato sottomesso al diritto. «Meno Stato, più diritto», appare formula più appropriata e convincente dell'artificiosa contrapposizione tra Stato e mercato, tra pubblico e privato.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Dopo il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, sono aggiunti i seguenti commi:

«Per ciascun esercizio di bilancio, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario non può comunque essere superiore al dieci per cento delle entrate finali previste dalla legge di bilancio annuale, salvo il caso in cui si applichi quanto previsto dall'articolo 78.

Ogni disegno di legge che importi un superamento del livello massimo stabilito dal precedente comma è dichiarato improcedibile dal Presidente della Camera alla quale è presentato».

Art. 2.

1. Per i primi quattro esercizi di bilancio successivi all'entrata in vigore della presente legge è consentito il progressivo adeguamento al livello massimo stabilito nel primo capoverso del precedente articolo 1, ove ciò sia espressamente previsto da un'apposita legge ordinaria.

2. Ai disegni di legge che importino un superamento dei livelli massimi consentiti a norma del precedente comma 1 si applica il disposto del secondo capoverso dell'articolo 1 della presente legge.