

IL PAREGGIO DEL BILANCIO NELLA CARTA COSTITUZIONALE*

I

Offro alcune note critiche a commento delle proposte di riforma dell'art. 81 Cost., presentate fino alla data del 1° Ottobre 2011 alla Camera dei Deputati, partendo da una rapida analisi delle ragioni che possono aver indotto la nostra classe politica ad assumere l'iniziativa della revisione formale della Costituzione. Prima desidero però segnalare che, in ordine alla riforma che oggi si ritiene indilazionabile, e per la quale premono le Autorità europee, il progetto di revisione che delineai nei suoi principi nel mio libro *Costituzione economica e Corte costituzionale* (Milano, Giuffrè, 1983) e poi specificai in un rigoroso, preciso articolato nel libro *La Costituzione economica italiana* (Milano, Giuffrè, 1995), conserva, in tutte le sue parti, attualità. Ciò è dimostrato, tra l'altro, dal fatto che la proposta di legge costituzionale n.4526 (Beltrandi e altri, con amplissima relazione introduttiva) contiene normative in larga parte corrispondenti, punto per punto, a quelle da me suggerite nel 1995. Inoltre, alcune altre proposte (quella del Governo n.4620; quella n.4596 – Lanzillotta e altri –; quella n. 4607 – Martino e altri –; quella n. 4646 – Bersani e altri) accolgono istituti, relativi alle deroghe al pareggio in situazioni di necessità, al tetto massimo da imporre alle spese pubbliche rispetto al PIL, ai sistemi di controllo (coinvolgenti Corte dei Conti e Corte costituzionale), che hanno un diretto, esatto precedente negli istituti da me allora suggeriti. Fossi un parlamentare, non esiterei a proporre per la discussione le normative da me formulate nel 1995. Esse abbisognerebbero di un aggiornamento in rapporto alla particolare situazione in cui si trova attualmente l'Italia (di ciò, fra breve). Ma per il resto, integrate e corrette in alcuni punti, sarebbero a mio avviso adeguate a far fronte alle esigenze impellenti di un raddrizzamento troppo a lungo e colpevolmente ritardato dei nostri conti pubblici. Comunque sia, passo allo svolgimento della analisi predetta e delle note critiche.

II

A) Come s'è già accennato, le Autorità europee premono affinché gli stati membri adottino norme costituzionali in materia economico-finanziaria capaci di affiancare le misure che esse, sulla base dell'art. 104 e di altri del Trattato CE, hanno via via deliberato per dar ordine alle politiche degli stati in materia. Esse sono quelle previste dalle due versioni del Patto di stabilità e dal recentissimo patto Europlus, adottato per fronteggiare la gravissima crisi che, sull'onda di quella economica mondiale, sta scuotendo oggi le finanze europee. Per ciò che almeno riguarda l'Italia, una adeguata attuazione nel nostro ordinamento di quelle misure potrebbe avvenire semplicemente per le ordinarie vie legislative e amministrative, non ostando a ciò alcuna norma costituzionale, almeno se delle norme costituzionali si desse una corretta interpretazione. (In senso conforme, l'opinione espressa nella proposta n.2607 Martino). Resta allora a vedere il perché di questa insistenza e della disposizioni delle classi politiche nazionali, e in particolare di quella italiana, a muoversi in quella direzione.

Le ragioni appaiono essere di un duplice ordine, e tra loro coniugate.

L'Unione europea è ancora, come struttura politica, un organismo debole, il quale dispone sì di mezzi per convincere gli stati membri all'osservanza delle misure che essa ritiene essenziali per il buon funzionamento dell'economia europea; ma si tratta di mezzi di difficile, lento e costoso impiego, e di incerto successo. Occorre pertanto che i meccanismi costituzionali interni degli stati membri impongano agli stessi, in partenza, di assumere le condotte che gli obiettivi comunitari richiedono. Le classi politiche che governano gli stati, a loro volta, si sono finalmente persuase che è vitale per i loro popoli dare attuazione a quegli obiettivi, e che però la conformazione delle loro società conduce quasi irresistibilmente al prevalere, nel contesto delle lotte democratiche, di indirizzi della spesa pubblica sregolata e debordante, distruttiva di quegli obiettivi. Di qui la decisione di introdurre freni in Costituzione, più forti di quelli finora in vigore, che

* Note preparate su invito degli Uffici riuniti delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio della Camera dei Deputati per l'indagine conoscitiva relativa alla introduzione del principio del pareggio del bilancio nella Carta Costituzionale.

facciano un servizio di anticipata supplenza alle misure reattive dell'Unione; meccanismi che coinvolgano, in primo luogo, le regole relative alla tenuta dei bilanci.

Chi non abbia dubbi sulla lentezza e tardiva efficienza dei poteri coercitivi dell'Unione e sulla nefasta propensione delle democrazie europee (e di quella italiana in prima fila) ad indulgere in spese eccessive e sprecone, e di utilizzare all'uopo le tecniche pericolose di un *deficit spending* senza limiti, non può che approvare di principio un intervento sulle normative costituzionali nel settore menzionato, che di per sé non sarebbe strettamente indispensabile, ma che può aiutare.

Gli stati membri che si sono avviati a introdurre riforme costituzionali per soddisfare all'esigenza, insieme loro propria e comunitaria, di sconfiggere la inclinazione a governare col metodo di uno sregolato *deficit spending*, si sono orientati in genere a favore dell'adozione di un principio rigoroso del pareggio del bilancio. La Germania, la prima a compiere il passo, ha vincolato il bilancio del Bund a una corrispondenza praticamente totale tra entrate e spese, con esclusione del ricorso al debito per far quadrare i conti; e ha reso ancor più intransigente il vincolo nei confronti dei Länder. La Spagna si è mossa ora nella stessa direzione. La Francia sta per approvare una riforma costituzionale che consentirebbe allo stato di contrarre prestiti solo per finanziare investimenti (la c.d. *golden rule*).

Il pareggio del bilancio è stato un principio di statura costituzional-sostanziale per tutti i maggiori e più seri stati occidentali dell'epoca liberale; principio anche di fatto allora notevolmente rispettato. Si trattava di un principio adeguato a stati dediti quasi solo alla difesa verso l'esterno e alla tutela delle autonomie della società civile all'interno, con spese aggirantesi in media attorno al 10/12 % del PIL. Sopravvenuto il modello dello stato interventista, con spese pubbliche stabilmente situate tra il 35 e il 50% del PIL, dopo la seconda guerra mondiale la gestione dei bilanci statali in permanente disavanzo è diventata, anche per gli stati più capaci di governarsi con prudenza e saggezza, una regola applicata si può dire senza interruzione. Secondo una parte importante della corporazione degli economisti – la scuola di indirizzo c. d. keynesiano – la possibilità per lo stato di operare indebitandosi in continuità rappresenta una condizione imprescindibile per il conseguimento di una economia in crescita e con piena occupazione. Perciò l'ipotesi di una costituzionalizzazione formale del principio del pareggio ha per essa quasi il sapore di una eresia.

Quali che possano essere gli aspetti di parziale verità insiti in questa teoria di marca "progressista", oggi ragioni superiori possono ben giustificare l'adozione di restrizioni severe ai poteri dello stato in materia finanziaria. Le ragioni riguardano di certo per lo meno gli stati dell'Unione europea. In essi la spesa pubblica ricicla in media tra il 40 e il 50% del rispettivo prodotto interno annuo, minacciando, ove crescesse ancora, di passare oltre quello che Einaudi avrebbe chiamato un "punto critico" per il modello dello stato "sociale" (in quanto distinto da uno stato "socialista"). Inoltre, l'Unione è un organismo politico debole, incapace di rapide e incisive decisioni, alla disposizione del quale stanno risorse inferiori al 3% del complessivo reddito europeo. In essa si è fortunatamente radicato il regime di una moneta unica, l'Euro, governata da una Banca centrale indipendente, tutrice in via preferenziale del valore "sociale" della stabilità dei prezzi. Lo sbandamento dei conti anche di uno stato piccolo – il caso attuale della Grecia lo dimostra – può avere ripercussioni gravi sullo stesso sistema comunitario, in più d'uno dei suoi aspetti. Lo sbandamento dei conti di uno stato grande – ove si produca, in ipotesi, il 10 e più per cento dell'intero PIL europeo – avrebbe effetti devastanti e definitivi sulle strutture complessive dell'Unione. Questi rilievi si applicano in particolare all'Italia, la quale ha una storia passata di gestione infelice delle sue finanze: una gestione che, dopo averla portata ad accumulare un pericoloso debito pubblico superiore al suo PIL, non è riuscita a farglielo ridimensionare. (Faccio l'analisi di questa storia nel saggio *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 2008, fasc.3, e in <http://www.rivistaaic.it>. Nel saggio faccio anche la critica severa dell'interpretazione dottrinale erronea e lassista dei principi dell'art. 81, che divenne dopo il 1964 dominante – e continua apparentemente ancora a esserlo – e che fu la colpevole giustificazione teorico-costituzionale di quella lunga gestione infelice delle finanze italiane). Si aggiunga che la classe politica italiana è costituzionalmente malata di una tendenza alla frammentazione infinita: il che è premessa sicura per governi condannati sempre a spendere troppo e a fare debiti.

In questo quadro si può capire che, negli stati europei e soprattutto in Italia, ci si decida all'adozione di un principio rigoroso di pareggio, il quale peraltro appartiene in verità a un modello storico che certo non è oggi resuscitabile. Si assume una medicina necessaria per proteggersi da guai maggiori, anche se essa possa avere magari qualche effetto debilitante. E tuttavia l'assunzione non dovrebbe farsi senza per lo meno opportuni adattamenti, che permettano al principio (formalmente costituzionalizzato) di non trovarsi domani in contrasto frontale con eventuali mutate strategie dell'Unione, e che soprattutto permettano allo stato di operare secondo la logica del modello "interventista", che è il suo attuale e al quale non può sottrarsi.

Tre sono i piani sui quali occorre individuare gli adattamenti del principio necessari affinché la sua costituzionalizzazione non risulti impeditiva del buon funzionamento della macchina dello stato, e porti anzi i frutti che si sperano dalla sua adozione:

----- bisogna prevedere ragionevoli deroghe al vincolo del principio;

----- bisogna coordinare la tenuta del principio con una adeguata conformazione della legge del bilancio che serva a una intelligente programmazione annuale e pluriennale della manovra finanziaria dello stato e con un regolamento delle leggi di spesa successive al bilancio che le inserisca funzionalmente nel quadro di quella programmazione;

-----bisogna istituire meccanismi istituzionali adeguati per il controllo del rispetto del principio e delle altre norme costituzionali ad esso coordinate, con poteri di correzione e di adeguamento.

B) Tutte le proposte presentate ad oggi in Parlamento richiedono la costituzionalizzazione del principio del pareggio, nel senso non formale ma sostanziale del termine: corrispondenza tra spese e entrate di ordine tributario e assimilabili, con riferimento ai bilanci dello stato e in genere a quelli degli enti pubblici territoriali e a quelli della pubblica amministrazione nel suo insieme. Per vero, la proposta Bersani parla piuttosto di "stabilità" del bilancio, collegata a un "saldo strutturale" deliberato dal Parlamento con voto a maggioranza assoluta e in coerenza con l'appartenenza alla Unione europea: sicché si potrebbe pensare che l'"equilibrio" tra entrate e uscite che la proposta richiede non debba essere sempre del tutto rigoroso e possa tollerare già in partenza, se c'è maggioranza assoluta, un qualche margine di piccolo deficit.

Comunque, i propugnatori del pareggio e quello della "stabilità" (se è qualcosa di meno del pareggio) contemplan tutti deroghe al principio principe al quale i bilanci devono attenersi: deroghe in almeno due casi. Viene consentito di ricorrere all'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da questo determinati. Viene consentito di ricorrervi anche in uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di un bilancio in pareggio. (Disegno del Governo, art.2; ma per analoghe disposizioni con qualche variante, vedi proposta Bersani, art. 3; proposta Lanzillotta, art. 1; proposta Beltrandi , art,1; proposta Martino, art.2).

Si tratta di deroghe necessarie, che non potrebbero senza danno mancare (vedasi del resto in parallelo la riformata Costituzione tedesca), e che permettono di tener conto ragionevolmente del bisogno di uno stato "sociale" di operare anche col rimedio del deficit. Le proposte si differenziano nella severità delle condizioni procedurali che richiedono per l'accertamento della fase negativa del ciclo e dello stato di necessità. La proposta Lanzillotta e quella Martino rinviano alle indicazioni comunitarie per l'identificazione delle fasi del ciclo, mentre la proposta Bersani esige un voto delle Camere a maggioranza assoluta. Il disegno del Governo, che non prende posizione specificamente per il caso del ciclo, per la determinazione dell'esistenza dello stato di necessità richiede un voto del Parlamento a maggioranza assoluta (come fa anche la proposta Bersani). Per questa determinazione le proposte Lanzillotta e Martino esigono invece, previa notifica all'Unione europea, il concorso dei due terzi di entrambe le camere.

Chi guarda con giustificato sospetto le norme che pretendono per le decisioni maggioranze qualificate altissime (in quanto possono essere il tavolo che facilita scambi a tutto campo tra i partiti e una spinta al formarsi di forme consociative di governo) non può approvare le proposte che stabiliscono il concorso dei due terzi. E' sufficiente qui la maggioranza assoluta. A reprimere eventuali troppo generosi accertamenti della esistenza della "necessità" può bastare in questo caso (a parte le eventuali reazioni dell'Unione) il giudizio della Corte costituzionale, che valuterà con vaglio stretto la ragionevolezza dell' accertamento (nonché la congruenza delle misure legislative deliberanti le spese in deficit rispetto ai concreti aspetti della "necessità" accertata).

E' diffusa l'opinione che il principio del pareggio sia conciliabile con un bilancio che presenti un certo disavanzo (e si consideri ciò nonostante in "equilibrio") se il debito che l'ente pubblico si accolla serve a coprire spese destinate a investimenti (le spese di parte corrente dovendo essere tutte sostenute con entrate tributarie o assimilabili). Nei progetti di riforma presentati in Parlamento si respinge di massima questa versione attenuata del principio, accogliendo invece, per il bilancio dello stato in situazioni normali, la versione d'esso più intransigente e a vincolo totale. Si concede però l'applicazione della deroga per le spese di investimento in deficit con riguardo ai bilanci dei governi di livello inferiore, purché il loro volume non oltrepassi le misure stabilite a garanzia degli equilibri complessivi delle finanze del settore delle pubbliche amministrazioni nel loro insieme. Il disegno del Governo prevede appunto queste regole a vantaggio di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni (ingiungendo loro peraltro di approntare contestualmente "piani di ammortamento"). Analoghe regole stabiliscono per questi enti le proposte Bersani e Martino. La proposta Lanzillotta ha portata più restrittiva: permette solo ai Comuni il ricorso all'indebitamento per

finanziare investimenti (che devono riguardare comunque infrastrutture) e nega ad essi il diritto di conferire capitali in società partecipate.

L'esclusione della deroga *golden rule* per i bilanci dello stato è saggia, dato il confine incerto e facilmente superabile, a quel livello, tra spese per investimento e spese che finiscono per essere correnti. L'applicazione della *rule* ai bilanci dei governi inferiori – inclusi tra essi le Regioni – ha invece un senso. L'imposizione del pareggio totale alle Autorità intermedie e locali soffocherebbe qualsiasi germe di federalismo nelle strutture dell'ordinamento – un profilo d'esse che va valorizzato --; mentre possono istituirsi, volendo, leggi e strumenti di controllo adeguati a contenere un eccessivo espandersi degli indebitamenti ai livelli inferiori, sia pur destinati ad arricchire il patrimonio e le capacità produttive. E' apprezzabile il divieto suggerito dalla Lanzillotta dei conferimenti di capitali in società partecipate: il mezzo indiretto per far crescere la pianta indesiderabile del "socialismo locale".

C) Sopra si sono indicati i fondamentali criteri per l'impostazione conveniente del contenuto e delle strategie del bilancio dello stato (dopoché il principio del pareggio sia divenuto obbligo costituzionale), e del connesso rapporto con la legislazione di spesa successiva. In proposito, variegata è la presa di posizione delle proposte di riforma all'esame della Camera.

Il disegno del Governo, considerando la materia troppo complessa e bisognosa di disposizioni particolari per potersi inserire nel testo di una Costituzione snella, rinvia l'intera materia (salvo un anodino cenno a leggi comportanti nuove spese, che devono "provvedere" i mezzi per farvi fronte) a una legge di tipo organico che dovrà essere approvata col voto di due terzi delle Camere. Ed essa predisporrà anche i raccordi tra le finanze dello stato e degli enti inferiori, ai fini della tutela degli equilibri complessivi e del contenimento del debito, nonché le modalità per le verifiche necessarie del rispetto dei principi e le eventuali misure di correzione. La proposta Bersani affida anche essa a una legge a parte la determinazione del contenuto della legge di bilancio; legge da approvarsi con la maggioranza dei tre quinti di ciascuna Camera. Lascia intendere che detta legge supererà la configurazione della legge di bilancio come legge formale (cioè cancellerà i divieti del 3° comma dell'art.81 oggi in vigore, unificando in pratica legge di bilancio e legge finanziaria o di stabilità), e stabilirà come le leggi di spesa successive dovranno indicare i mezzi per farvi fronte. Le affida anche il coordinamento delle finanze dello stato e degli enti minori.

La proposta Lanzillotta prevede una legge generale sulla contabilità dello stato, in attuazione del principio costituzionale del pareggio, da approvarsi con la maggioranza dei due terzi, suscettibile di modificazione solo con la stessa maggioranza. Le sue disposizioni non sono derogabili dalle leggi ordinarie e dai regolamenti parlamentari. Essa può determinare il livello massimo delle entrate fiscali in rapporto al PIL (livello che, inserito nella legge, sarà magari variabile nel tempo, ma con grande difficoltà)

La proposta Martino rimette pure essa a una legge (peraltro apparentemente ordinaria) la intera determinazione delle modalità di applicazione del principio del pareggio del bilancio dello stato e delle pubbliche amministrazioni. Vuole però che in Costituzione sia fissato il limite massimo della spesa complessiva di tutte le amministrazioni nel rapporto fermo del 45% del PIL (un limite derogabile solo a speciali condizioni). Vuole anche che, per Costituzione, le eventuali violazioni degli equilibri dei bilanci siano compensate nelle leggi di bilancio del successivo triennio.

Colpisce in primo luogo, nella varietà delle proposte di riforma avanzate, la comune scarsità, e qualche volta la totale assenza, di precise indicazioni circa le strutture dei processi attraverso i quali dovrebbe articolarsi una manovra finanziaria dello stato e delle amministrazioni pubbliche diretta a realizzare risultati di equilibrio. Sta bene il desiderio di non appesantire di troppi dettagli il testo di una Costituzione che dovrebbe valere come un decalogo solenne di valori. Ma una indicazione almeno delle fondamentali strutture auspicabili non guasterebbe.

Ciò che colpisce ancora di più è, però, la quasi unanime scelta di richiedere per la distinta legge sulla contabilità dello stato, che dovrà stabilire quelle strutture, il concorso di alte o addirittura altissime maggioranze qualificate (tre quinti; due terzi). La adozione di tale legge sarà tutt'altro che facile, e comporterà compromessi d'ogni specie tra le formazioni politiche presenti in Parlamento (compromessi che coinvolgeranno, più o meno sotto-banco, anche materie estranee alle problematiche dei bilanci). Ma anche più gravi sarebbero le conseguenze della non modificabilità dei compromessi raggiunti se non con il concorso delle medesime maggioranze qualificate. Cambiare la legge sulla contabilità dello stato diverrebbe più difficile del modificare la Costituzione (ciò che può realizzarsi col voto di una maggioranza assoluta, sia pur esposto alla eventuale contro-prova di un referendum). La legge sulla contabilità dello stato verrebbe pietrificata quasi per l'eternità. E se essa, come è quasi inevitabile, includesse regole che vanno al di là delle strutture fondamentali, pietrificato sarebbe anche il contingente e il marginale.

Se la attuale classe politica ritiene di non essere in grado al momento di trovare un accordo per l'inserimento in Costituzione degli elementi essenziali dei processi di formazione e gestione della finanza pubblica, meglio lasciare la loro determinazione a una legge ordinaria (come sembra volere Martino): legge costituzionalmente tenuta ad attivare istituti idonei a realizzare il valore controllante degli equilibri finanziari. Alla Corte costituzionale spetterebbe poi il compito di giudicare se gli istituti prescelti dalla legge sono o non sono adatti a perseguire il fine generale che la Costituzione fissa per la finanza pubblica.

Due proposte (Lanzillotta e Martino) parlano di un limite massimo per la pressione tributaria-spesa pubblica in rapporto al PIL, superabile solo col voto di maggioranze altamente qualificate. Il limite, se accolto in Costituzione e fissato sui confini che possono distinguere un modello di democrazia tipicamente "sociale" da uno "socialista", potrebbe servire da avvertimento alla classe politica che il suo superamento significa il tendenziale passaggio a una categoria diversa di stato. Un passaggio bisognoso quanto meno di un consenso ben meditato e largo.

D) Il settore delle verifiche e degli strumenti per riportare subito la gestione della finanza pubblica nel solco comandato dalle regole costituzionali è senza dubbio quello più delicato e importante in tema di riforma dell'art. 81, perché è da quelle verifiche e da quegli strumenti che ci si aspetta la correzione immediata degli eventuali sbandamenti finanziari, in anticipo su successive, penose sanzioni europee (da evitare, se possibile).

Il disegno del Governo e la proposta Martino non offrono in proposito indicazioni specifiche. Ne parlano invece, entrambe nei particolari, le proposte Bersani e Lanzillotta.

Per la prima, fissati in Costituzione i principi di stabilità dei bilanci dello stato e degli enti minori e deliberato dal Parlamento il saldo strutturale annuo vincolante per tutti, il Presidente della Repubblica dovrebbe rinviare alle Camere le leggi che gli apparissero violare i principi e il limite del saldo, e le Camere potrebbero riapprovare le leggi solo con la maggioranza dei tre quinti. Analogo regime dovrebbe valere per la conversione in legge di un decreto legge emanato dal presidente, accompagnato da un suo messaggio alle Camere esternante i suoi dubbi; nonché nel caso di un decreto legislativo da lui sospettato di violare quei principi e quel limite; decreto emanabile da lui solo in seguito a voto del Parlamento con eguale maggioranza.

Inoltre, la Corte dei Conti potrebbe promuovere dinnanzi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità delle leggi dello stato e delle Regioni che apparissero violare le norme dei nuovi articoli costituzionali in materia di finanza, entro trenta giorni dalla pubblicazione delle leggi. Con eguale termine per la Corte per decidere le questioni.

La proposta Lanzillotta, a sua volta, prevede che la Corte dei Conti, anche su segnalazione di un quinto dei componenti delle Camere, possa impugnare davanti alla Corte costituzionale la legge di bilancio e le leggi di spesa e di entrata ritenute in violazione del principio del pareggio e delle disposizioni della legge generale sulla contabilità dello stato (che sappiamo approvata e modificabile solo con la altissima maggioranza dei due terzi). Termine per la decisione tre mesi dalla entrata in vigore della legge.

La attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di bloccare, salvo il voto contrario della maggioranza dei tre quinti delle Camere, le leggi sospettate di violazione delle nuove norme costituzionali in materia di bilancio, desta non poche perplessità. Perché non può essere sempre garantita l'imparzialità del Presidente, e il potere conferitogli lo coinvolgerebbe in vicende politiche che andrebbero inevitabilmente al di là dei problemi della legittimità delle leggi coinvolte. La frammentarietà patologica della classe politica italiana potrebbe offrire a minoranze, anche di improvvisa e volatile formazione, l'occasione per ostacolare leggi corrispondenti a un programma di lunga lena di un governo regolarmente in carica: leggi magari coraggiose e non realmente minaccianti l'integrità e l'equilibrio delle finanze pubbliche.

Bene fa la proposta Lanzillotta a conferire alle minoranze parlamentari il semplice potere di segnalare alla Corte dei Conti le leggi che possono violare i principi costituzionali (o comunque vincolanti) in materia di bilancio. La Costituzione tedesca dà a quelle minoranze la possibilità di impugnazione diretta davanti alla Corte Costituzionale. La congenita turbolenza della politica italiana suggerisce di interporre, invece, il filtro della Corte dei Conti.

Bene fanno le proposte Bersani e Lanzillotta ad attribuire alla Corte dei Conti il potere di ricorrere direttamente, entro un certo termine, alla Corte Costituzionale, contro le violazioni legislative del nuovo diritto costituzionale in materia di bilancio (ad analogia del potere dello stato e delle Regioni nei confronti delle rispettive leggi ex art. 127). Le due proposte danno per scontato il potere di rinvio delle leggi, in ogni tempo, alla Corte Costituzionale, da parte della Corte dei Conti, nel corso dell'esercizio normale dei suoi poteri di controllo (in particolare nel corso del giudizio di "parificazione"). Si tratta di un potere che la Corte

Costituzionale le ha riconosciuto, “scoprendo” in lei la qualità di “giudice” ai sensi della Legge costituzionale n. 1 del 1948 ; un potere peraltro pochissimo esercitato. Opportuna senz’altro la istituzione di un potere di ricorso diretto, di più facile e tempestivo esercizio. Ma forse sarebbe questa l’occasione per meglio definire costituzionalmente anche quell’altra prerogativa di impugnazione “ incidentale”, nata da una interpretazione “creativa” della Corte Costituzionale.

Nelle prospettive delle proposte Bersani e Lanzillotta ruolo centrale e decisivo di garanzia per la osservanza del diritto costituzionale del bilancio spetta alla Corte Costituzionale. Personalmente non posso che approvare questa scelta, in linea con le idee che esprimevo già trenta anni or sono, e che ho sempre mantenute. Mi chiedo sinceramente, peraltro, se, assurgendo a un ruolo che non è stato finora suo (se non del tutto marginalmente) la Corte sia, nella sua attuale composizione, all’altezza. La domanda riceve maggior forza dal compito parallelo che essa dovrebbe affrontare se una riforma dell’art. 41, di cui si discute, le imponesse di impegnarsi in giudizi di *strict scrutiny* sulle molteplici leggi che incidono sulla libertà di iniziativa economica (uno *strict scrutiny* che sarebbe del resto già dovuto nel quadro di una interpretazione giusta dell’attuale art. 41). Per giudicare in materia costituzionale di finanza e di economia, con tutta la saggezza richiesta per valutazioni di natura altamente discrezionale, occorrono conoscenze approfondite, non solo di scienza giuridica, ma di scienza economica. E’ dubbio che ce ne siano molte nel collegio dei nostri attuali giudici costituzionali. Forse bisognerebbe istituire una sezione a parte della Corte costituzionale (come proposi già nel libro *Costituzione economica e Corte Costituzionale*), composta di giuristi ed economisti di riconosciuta competenza speciale nel campo. L’ipotesi appartiene al presente, come lo era in passato, al vago regno dei sogni. V’è però per lo meno un altro aspetto della composizione della Corte che, in vista del nuovo ruolo di garante che le verrebbe attribuito, merita seria considerazione. La indipendenza della Corte dagli ambienti della politica attiva e dalle sue varie articolazioni dovrebbe essere assoluta. Occorrerebbero norme che escludessero in assoluto l’accesso ad essa di persone comunque coinvolte in passato in attività politiche e norme che impedissero ai giudici scaduti di assumere funzioni politiche e di accedere a cariche coinvolgenti interessi sui quali essi possono aver giudicato mentre in carica.

D) Se venisse approvata una riforma dell’art. 81 in qualche maniera incorporante il principio del pareggio del bilancio, con garanzie di controllo e di osservanza connesse, verrebbe con ogni probabilità scongiurato il pericolo di futuri bilanci dello stato e delle pubbliche amministrazioni in deficit, e verrebbero così evitati ulteriori allargamenti del debito pubblico. Verrebbe anche probabilmente contrastata la tendenza ad aumentare comunque il volume complessivo della spesa pubblica, perché per farlo occorrerebbe ormai battere per forza la via impopolare dell’aumento delle imposte. Rimarrebbe però aperto per l’Italia il problema gravissimo dell’esistenza di un gigantesco debito pubblico accumulatosi per decenni di sciagurata gestione deficitaria del bilancio: un debito pubblico ammontante oggi al 120% del PIL nazionale. L’esistenza di un tale debito pubblico rappresenta un pericolo potenzialmente mortale , perché, venendo per qualsiasi motivo meno la fiducia nella capacità dello stato di onorare i suoi debiti, i risparmiatori alla scadenza dei rispettivi titoli di credito esigerebbero la restituzione del capitale, né lo stato troverebbe altri risparmiatori sul mercato pronti a fornir ne i mezzi, subentrando in luogo dei primi. Si tratterebbe per l’Italia di rimborsare varie centinaia di miliardi di Euro ogni anno, secondo le scadenze dei titoli in circolazione: somme che lo stato non ha ovviamente a disposizione. Si tratterebbe del fallimento dello stato , ridotto a rifiutare in tutto o in parte il rimborso del dovuto. Sul piano economico le conseguenze sarebbero catastrofiche, per l’Italia, ma anche indirettamente per l’Europa e per la sua Unione, di cui l’Italia fa parte. Da un punto di vista costituzionale (quello del modello “sociale” in generale, e per l’Italia quello legato all’art. 47 della sua Costituzione) il *default* offenderebbe un valore importante: la tutela promessa ai risparmi dei cittadini investiti in titoli dello stato.

Dal timore che le dimensioni grandiose di un debito pubblico possano a un certo momento generare, in connessione magari con altre cause, il crollo della indispensabile fiducia del mercato nella solvibilità dello stato, nasce la persuasione che il volume del debito pubblico debba essere sempre contenuto entro limiti prudenziali, e che, se quei limiti sono superati, occorra provvedere a una sua adeguata riduzione. L’Unione europea ha sposato con forza questa persuasione, e ha stabilito che, di massima, il limite prudenziale delle dimensioni del debito di ciascuno stato membro coincide col 60% del rispettivo PIL nazionale. Ha anche ingiunto a quegli stati che l’hanno superato (tra i quali vistosamente l’Italia) di procedere a una sua rapida riduzione.

Esistono vari metodi per ridurre le dimensioni del debito pubblico. Due di essi, non di rado praticati, offendono a mio avviso , al pari dell’ipotesi ricordata del *default*, valori di statura costituzionale. Si può, per

far fronte al pagamento di titoli in scadenza senza accendere nuovi debiti, imporre uno speciale tributo col quale provvedere ai rimborsi e così ridurre l'esposizione debitoria complessiva: un pesantissimo tributo che colpisca i risparmi dei cittadini investiti in beni diversi dai titoli dello stato. Qui si avrebbe, in aggiunta all'aggressione in sé del risparmio, una fattispecie di ingiusta discriminazione.

Il metodo più efficace e più diffuso per ridurre il peso di un debito pubblico nazionale in rapporto al PIL è comunque quello della forte, protratta svalutazione della moneta. L'inflazione generale che segue alla stampa e alla immissione nel mercato di molta, nuova carta moneta riduce il valore reale delle somme che lo stato paga per gli interessi e il rimborso del capitale a scadenza. Così lo stato viene però meno da capo al suo obbligo di rispettare il valore del risparmio dei cittadini, perché finisce per onorarlo nella sua veste nominale, ma lo annienta di fatto nella sua vera consistenza reale. Questo metodo, ad ogni modo, non è più nella libera disponibilità dell'Italia. Il governo della nostra moneta, l'Euro, sta nelle mani della Banca centrale europea, la quale peraltro è formalmente legata al rispetto del principio antiinflazionistico in forza dell'art. 105 del Trattato CE. La forte svalutazione come mezzo per la riduzione del debito pubblico deve dunque considerarsi, sul piano costituzionale, un disvalore non solo dal punto di vista del diritto italiano (art. 47 Cost.), ma anche di quello europeo.

La vera strada per una giusta, legittima riduzione di un eccessivo debito pubblico resta quella della continua, consistente crescita della economia nazionale. Le maggiori entrate che deriverebbero allo stato, in base alle leggi tributarie in vigore, dall'aumento della ricchezza prodotta, potrebbero / dovrebbero venir utilizzate per riscattare gradualmente titoli del debito. Questa era anche l'idea espressa mezzo secolo fa da Luigi Einaudi con riguardo alle condizioni del debito pubblico italiano emerso dalle tragiche vicende della seconda guerra mondiale: le maggiori entrate provenienti da una economia in ripresa non avrebbero dovuto impegnarsi per nuove spese, ma per riportare il bilancio in pareggio e per ridurre il debito.

Per rendere possibile tale crescita -- stagnante in Italia da oltre un decennio -- è ferma convinzione delle Autorità europee, ed è ormai anche l'opinione di tutte le persone responsabili in Italia, che il nostro paese debba procedere a una revisione profonda di molti aspetti dell'attuale ordinamento giuridico della sua economia. Occorre rimodulare e ridimensionare il sistema della previdenza sociale; riformare il diritto del lavoro e quello sindacale in modo da permettere alle imprese di ristrutturarsi secondo convenienza e ai giovani di accedere al lavoro in un quadro di rapporti flessibili; semplificare l'apparato e le procedure amministrative; aumentare l'efficienza del sistema giudiziario; rinvigorire la concorrenza nell'ambito dei processi della produzione di beni e servizi; realizzare la modernizzazione del Meridione. Bisogna in sostanza rendere più dinamico il sistema economico nel suo insieme; e ciò non solo in funzione delle esigenze relative alla riduzione del debito pubblico, ma anche di quelle più generali della capacità dell'Italia di affrontare adeguatamente le sempre più dure sfide che le porrà l'appartenere a un mercato mondiale ormai unificato (in proposito: *Cosa è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, fasc. 1). Bisogna in sostanza eliminare gli eccessi di "rendite politiche" formatesi nel nostro ordinamento per effetto di una lunga storia di interventi non calibrati sulle reali possibilità e le reali convenienze del paese ("rendite politiche", nel senso di privilegi economici disfunzionali assicurati dalla legge a ogni sorta di gruppi corporati di interesse: *Cost. econ. e corte costituzionale*, pag. 15 ss.).

Alla formazione di quell' eccesso di "rendite politiche" contribuì senza dubbio anche l'uso spregiudicato del *deficit spending*, contro quanto richiedeva una corretta interpretazione dell'articolo 81 (che si opponeva quanto meno all'esistenza di disavanzi eccessivi, in anticipo sul principio poi formalmente adottato dal Trattato europeo a Maastricht). In certo senso l'attuale necessità di ridisegnare le strutture del nostro *welfare state* secondo quanto ci impone l'Europa, e di costituzionalizzare il principio del bilancio in pareggio, è la punizione che ora subiamo per aver violato a suo tempo regole contenute nella nostra stessa Costituzione.

Mentre scrivo queste note si sta abbattendo sull'Italia una ondata di sfiducia dei mercati circa la solvibilità delle sue finanze, che potrebbe condurre al dramma del *default*. V'è solo da sperare che le riforme radicali che lo stato si appresta finalmente a varare facciano in tempo a restaurare la indispensabile fiducia nella validità complessiva della nostra economia.

III

Provo a rispondere a due quesiti particolari di ordine costituzionale rivolti dalle Commissioni agli esperti partecipanti alle audizioni da esse predisposte.

A) " E' necessaria una riformulazione dell'art.11 della Costituzione alla luce dei vincoli di natura economica-finanziaria derivanti dalla appartenenza dell'Italia alla Unione europea?"

La mia risposta è no.

In base all'art. 11 si ritiene correntemente, e correttamente, che la appartenenza dell'Italia alla Comunità-Unione abbia comportato tutte le limitazioni della sovranità nazionale conseguenti alla nostra libera sottoscrizione dei Trattati istitutivi. Ciò include, in generale, la prevalenza del diritto comunitario primario e secondario (questo ultimo in quanto legittimo in base ai Trattati) sul diritto nazionale italiano. Questa prevalenza è sancita specificamente e a tutte lettere nei confronti della funzione legislativa e della legislazione in genere dal primo comma dell'art. 117. In base all'art. 11, rinforzato dall'art. 117, secondo gli attuali, fermi orientamenti della giurisprudenza costituzionale (orientamenti da approvarsi senz'altro) la prevalenza si estende anche nei confronti delle disposizioni della Costituzione formale – naturalmente col contro-limite del rispetto degli intangibili "principi supremi" (o valori fondamentali irrinunciabili), cuore della nostra Carta.

Una ipotetica riforma dell' art. 11 potrebbe mirare, in primo luogo, a determinare, con valore costituzionale, il preciso ambito dei diritti di imperio finora trasferiti all'Unione, in modo da circoscrivere la prevalenza dei vincoli derivanti dalle direttive dell'Unione ritenute troppo penetranti nel nostro ordinamento. Tale riforma porrebbe l'Italia in conflitto con la logica dei Trattati, per la quale solo giudice dei poteri trasferiti all'Unione è la Unione stessa, e in ultima analisi la sua Corte di Giustizia. Confliggerebbe anche, dal punto di vista costituzionale interno, con la logica del vigente art. 11, perché l'Italia ha trasferito certi poteri all'Unione, con incluso il riconoscimento che spetta alla giurisdizione europea definire la loro estensione. La Corte Costituzionale tedesca si è riservata il diritto di un secondo giudizio in proposito. Non così finora la Corte italiana, ed è sperabile che non cambi posizione. Ad ogni modo, intervenire con una legge costituzionale in materia, per segnare dei paletti su quanto si è finora trasferito significherebbe atto di inammissibile sfiducia nei confronti di quell'Unione che l'art. 11 ci ha impegnati a "favorire": un "favore" che mi sembra debba annoverarsi ormai tra quei "supremi principi" che caratterizzano la nostra Costituzione.

Una ipotesi di riforma più ambiziosa e globale potrebbe mirare a introdurre nel nostro sistema, in sostituzione dell'art. 11, un consimile dell'art. 23 della Costituzione tedesca: una normativa, in altre parole, che richiedesse per altri trasferimenti di poteri all'Unione, che incidessero seriamente sulle disposizioni della nostra Costituzione, un consenso delle Camere a maggioranza fortemente qualificata, e a definire ufficialmente l'insieme dei "principi supremi" che il diritto comunitario dovrebbe rispettare, nella sfera della stessa organizzazione dell'Unione e nei disposti della sua legislazione, per poter avere comunque ingresso con effetti giuridici nell'ambito dell'ordinamento italiano.

Anche questa seconda, ipotetica legge costituzionale è sconsigliabile.

L'operatività di norme comunitarie contrarie ai nostri "principi supremi" dentro il nostro ordinamento è già esclusa dai potenziali meccanismi di controllo facenti capo alla Corte Costituzionale. Una precisa definizione con legge costituzionale dei loro contenuti non pare al presente necessaria: potrebbe togliere loro quella flessibilità che garantiscono le pronunce della giurisprudenza. Stabilire poi che la adesione a nuovi Trattati comportanti nuove, incisive limitazioni della sovranità nazionale possa avvenire solo con consensi parlamentari molto ampi (due terzi, se si imita la Germania) sarebbe scelta per l'Italia, stanti le sue condizioni politiche e sociali presenti, imprudente. Siamo entrati nella Comunità europea (1956) in base a una interpretazione dell'art. 11 che ha consentito di accettare le corrispondenti limitazioni della sovranità nazionale mediante una legge ordinaria, votata a maggioranza semplice, di ratifica della adesione al Trattato .Se avessimo dovuto procedere con le regole della revisione della Costituzione (art. 138), forse l'Italia non sarebbe riuscita a salire sul treno dell'Europa in formazione. I partiti marxisti, controllanti oltre un terzo dei seggi parlamentari, votarono contro o si astennero nel voto sul Trattato istitutivo; e sarebbe stato possibile richiedere la controprova di un aleatorio referendum popolare. Non possiamo rischiare di intralciare, o anche solo di ritardare, gli attuali, necessari, decisivi passi avanti: solo nel quadro di un Europa sempre più unita l'Italia può sperare di sopravvivere all'altezza di una moderna società civile.

Potrà sembrare a qualcuno che, anche al di là delle ipotesi in cui entrino in gioco i "principi supremi" a bloccare l'ingresso di normative comunitarie, almeno nel caso eventuale di un contrasto particolarmente stridente tra tali normative e il dispositivo chiaro di qualche specifica norma della Costituzione, la norma interna dovrebbe prevalere. Lo richiederebbe il prestigio residuo di una Carta che continua a proclamarsi, in ultima istanza, sovrana. E' una opinione in conflitto con la attuale giurisprudenza costituzionale, che non prevede eccezioni alla generale prevalenza del diritto comunitario, con i soli, stretti limiti già detti; ed è una opinione, secondo me, da respingere fermamente. Comunque, sul terreno pratico, l'eventualità di contrasti stridenti con "dispositivi costituzionali chiari" può relegarsi tra i casi di rara occorrenza, dei quali ci si può anche non occupare. E ad ogni modo, l'interpretazione, con i suoi immensi poteri riplasmatici, è sempre in grado di eliminare l'ipotetico, imbarazzante contrasto: mediante una lettura del testo costituzionale italiano

che lo adegui ad accogliere, come conformi al suo stesso indirizzo, le soluzioni volute dalle normative comunitarie. Non è difficile realizzare queste “riletture” mirate, perché bisogna ricordare che, nel fondo, la Costituzione italiana e i Trattati comunitari si ispirano a un modello ideale comune di costituzione economica. E del resto molteplici sono già gli esempi di questo benefico adeguamento pratico allo spirito comunitario, per via di interpretazione, di particolari, rilevanti disposizioni costituzionali italiane. Si pensi al caso notissimo dell’articolo 41. Basterà proseguire con la prassi anche in futuro.

In vista delle esigenze di questa prassi, non si può non lodare l’esplicito collegamento fatto da quasi tutte le proposte di riforma dell’art. 81 tra le preminenti finalità perseguite dalle politiche dell’Unione e le particolari misure costituzionali di cui si vorrebbe l’adozione. Tipica sotto questo rispetto è l’impostazione generale data dal disegno del Governo alla sua strategia riformista. Si dice all’art. 1 del disegno, con normativa da inserirsi nell’art. 53 della Costituzione: “ La Repubblica, in osservanza dei vincoli giuridici ed economici che derivano dalla appartenenza alla Unione europea, persegue l’equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni”. Analoghi richiami alle superiori scelte compiute dall’Unione vengono premessi alle singole, particolari proposte di riforma avanzate dagli altri documenti. (Bersani, art. 3, per un nuovo articolo 82 bis; Lanzillotta, art. 1, per un nuovo art. 81; Beltrandi, art.1, per un nuovo art. 81).Questi chiari riconoscimenti della funzionalità delle riforme che si propongono in materia di bilanci alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dall’ Unione permetteranno, anzi imporranno, l’interpretazione delle nuove norme che venissero introdotte in Costituzione in maniere sempre rispondenti alle preminenti scelte comunitarie, anche se queste finissero per mutare domani rispetto alle attuali. Le disposizioni stesse del nostro revisionato testo costituzionale obbligherebbero a leggere concetti come “pareggio del bilancio” e analoghi, presenti in esso, non nel senso loro attribuito al momento in cui la riforma ve li inserì, ma in quello diverso che i mutamenti degli obiettivi comunitari magari richiederebbero.

Insomma, questi parziali ma importanti ribadimenti costituzionali della prevalenza del diritto comunitario, sancita in generale dall’articolo 11, possono essere molto utili per aiutare la prassi del servire, con l’interpretazione, al bisogno di passare oltre pretesi ostacoli rappresentati dalla lettera di vigenti norme costituzionali, e così mantenere i contenuti del nostro sistema aderenti all’evoluzione progressiva di quello dell’Unione. Senza dover affrontare oggi, in un momento di transizione, difficile per noi e difficile per l’Europa, l’intricato problema di una riscrittura organica, a tutto campo, dell’ art. 11.

B) Il terzo quesito posto dalle Commissioni suona: “Quali sono gli effetti che l’introduzione del principio del pareggio del bilancio potrebbe determinare sulla tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale? In che modo è possibile contemperare l’esclusione o la limitazione dell’indebitamento con la tutela di tali diritti?”

Sopra, alla lettera A), ho già detto che leggi ratificanti e conferenti esecutorietà in forza dell’art. 11 a nuovi Trattati trasferenti nuovi poteri all’Unione (così come del resto già le leggi che hanno resi esecutivi i Trattati finora stipulati) possono essere dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale nelle parti in cui dessero ingresso nel nostro ordinamento a normative comunitarie che offendessero i nostri “ principi supremi”. Aggiungo ora che tra essi rientrano, a mio avviso, quelli proteggenti il nucleo essenziale dei diritti “inviolabili” e, essendo il nostro uno stato “sociale”, quelli che prefigurano un livello minimo complessivo di tutele sociali. Il terzo quesito delle Commissioni riguarda però un problema specifico. Domanda se il divieto di indebitamento sia compatibile con la protezione dovuta dei diritti fondamentali (senza distinzioni tra essi) e con la garanzia delle prestazioni relative a quelli “civili” e “sociali”.

Per rispondere, converrà ricordare che le proposte di riforma che ho considerate non prevedono un divieto assoluto di indebitamento e contemplan invece almeno due deroghe al principio del pareggio : quella relativa alle fasi negative del ciclo e quella delle situazioni speciali di necessità. Queste deroghe mi sono parse approvabili, anzi dovute. Il quesito mi sembra perciò avere un senso solo con riferimento a situazioni per così dire normali, fuori dalle prospettive inquadrate dalle due deroghe menzionate.

Per le situazioni normali ci si può chiedere se non si debba prevedere, per la tutela degli speciali valori menzionati dal quesito, una ulteriore deroga al principio del pareggio: una deroga che verrebbe a costituirsi terza accanto alle altre due.

Penso che non si dovrebbe ammettere, per pretese ragioni cogenti di costituzionalità, la previsione di una terza deroga. Chi ritiene diversamente , muove da una concezione da respingere della Costituzione e dei suoi principi.

Occorre tener presente che le attuali entrate tributarie dello stato corrispondono regolarmente, da anni, a una quota aggirantesi tra il 42 e il 45 % del PIL nazionale. Su tale sfondo, in condizioni normali, non si pone

nemmeno il problema, sotto il profilo dei costi, coperti da entrate tributarie, di una possibile tutela piena dei diritti "inviolabili" (quelli del Titolo I sui rapporti civili, e pochi altri in altri Titoli). La tutela d'essi è di ordine primario e privilegiato tra i doveri dello stato. Le risorse necessarie per provvedervi adeguatamente sono però relativamente limitate e non possono assorbire più di una minore porzione sul totale delle disponibili. Diverso è il caso delle prestazioni dirette a soddisfare diritti e interessi genericamente "sociali". La loro sfera complessiva è di raggio amplissimo (vanno dai campi della istruzione a quelli della previdenza, dai settori del servizio sanitario a quelli dell'assistenza, e via dicendo), e il loro costo è sempre di necessità molto alto.

Secondo una teoria "oltranzista" dei diritti sociali, stata a lungo di moda, le disposizioni costituzionali relative ad essi conterrebbero una promessa incondizionata di piena attuazione, attraverso prestazioni dovute a livelli altissimi, mentre, raggiunti comunque certi livelli, l'ordinamento non potrebbe più ritrarsi da essi, riducendo la portata delle prestazioni. In base a questa teoria, e a una congiunta erronea lettura dell'art. 81, lo stato, negli anni Settanta e Ottanta, ha enormemente espanso le sue spese sociali, ricorrendo al debito. Vanoni, assertore dei diritti sociali e principale promotore alla Costituente di quell'articolo, aveva chiaramente detto che le riforme sociali non si debbono e non si possono fare se non le consente un bilancio in pareggio. I suoi ammonimenti furono allora ignorati. E la stessa teoria ha fornito poi la giustificazione alla condotta dei governi che in seguito non provvidero a sanare i bilanci, sempre in deficit, riducendo eventualmente, se necessario, le spese sociali.

Secondo una più equilibrata e più giusta teoria, invece, la attuazione dei diritti sociali è sempre collegata alle condizioni complessive del sistema economico e alle sue concrete possibilità, e la dimensione delle spese sociali deve essere proporzionata alle disponibilità di un sistema fiscale che per lo meno non indulga in eccessivi indebitamenti. La dimensione di quelle spese può pertanto ridursi, se lo richiedono ragioni di ordine economico-finanziario; ed oggi sembra che la nostra appartenenza all'Europa e la nostra esposizione a un mercato internazionale globalizzato impongano quella riduzione senza alternative (così come impongono un bilancio in rigoroso pareggio). La riduzione incontra certo un limite costituzionale, e questo – come s'è detto – è dato da un livello complessivo minimo di spese, al disotto del quale verrebbe persa la qualità di stato sociale. In questa chiave va anche letta, a mio avviso, la disposizione particolare dell'art. 117, che impegna lo stato a garantire su tutto il territorio nazionale i "livelli essenziali" delle prestazioni sociali: "essenziali" vuol dire, qui, le prestazioni che proprio non possono mancare in uno stato che appartiene al modello.

Per tanto che vengano in ipotesi ridotte, le prestazioni sociali degli anni prossimi resteranno di certo molto al di sopra del livello minimo costituzionale da rispettarsi: dunque, nessun problema di costituzionalità sotto questo profilo. D'altra parte, non ostante il loro alto costo, le relative spese potranno sempre venir coperte nel quadro di un bilancio in pareggio, il quale disponga di entrate tributarie dell'ordine di quelle ricordate sopra. In situazioni normali – di queste stiamo parlando – il problema di una apertura all'indebitamento per la copertura di spese sociali, che si suppone necessario per la specialità della materia, proprio non sussiste. Il Governo, se non vorrà o non potrà aumentare il prelievo tributario, sarà costretto a ripartire le somme disponibili per spese sociali tra i vari settori e le varie categorie che vi possono aspirare, esercitando quella facoltà di scegliere in ragione di un giudizio sulle priorità dei bisogni, che a lui spetta istituzionalmente. Ma ciò, nei limiti larghi della ragionevolezza della scelta, non offende la Costituzione; ed il divieto di ricorso all'indebitamento torna anzi qui particolarmente utile, se non addirittura necessario. Perché è in questa sede che si sviluppano le massime pressioni dei gruppi organizzati per ottenere aiuti e favori dallo stato; pressioni che, non resistenti, si traducono prevalentemente in capitoli di spesa di parte corrente, sui quali difficilmente si potrà poi tornare. Con gli effetti che si son visti discendere delle politiche passate di generoso, incontrollato *deficit spending*; effetti trascinati fino a noi, e che vorremmo non si riproducessero in futuro.

Per tutto questo, la terza deroga al principio del pareggio del bilancio è ipotesi da respingere senza esitazioni.