Premessa

Delle Sirene dal canto divino per prima cosa ordinava
che fuggissimo e voce e prato fiorito.
A me solo ordinava d'udire quel canto; ma voi con legami
strettissimi dovete legarmi, perché io resti fermo,
in piedi sulla scarpa dell'albero: a questo le corde m'attacchino.
E se vi pregassi, se v'ordinassi di sciogliermi,
voi con nodi più numerosi stringetemi!

Odissea, XII, 158-164

Questo libretto si propone di affrontare, in modo conciso e comprensibile al non specialista, due quesiti: quali devono essere i principi del governo dell'economia? è necessario, per ben governare l'economia italiana, riscrivere la Costituzione del 1948? Sul primo punto l'intento è illustrativo, sul secondo assertivo. Con il termine «governo» intendo qui l'insieme degli atti, delle norme e degli istituti con cui si realizza l'intervento pubblico nella sfera economica; con il termine «economia» intendo una economia di mercato, come sarà più avanti definita.

Rispondere al primo quesito significa illustrare il tema della costituzione economica: l'insieme delle regole superiori a cui dovrebbero attenersi i cittadini e le imprese, ma soprattutto i poteri dello Stato e le altre pubbliche istituzioni, nelle attività inerenti alla sfera economica. Il sistema economico deve guardarsi da due pericoli: le insufficienze del mercato, gli insuccessi del governo. E il governo dell'economia è sottoposto al

vaglio di due «elettorati» (due *constituencies*): i cittadini, che scelgono i governanti, e i mercati, che ne assecondano o ne contrastano le azioni, in quello che Hans Tietmeyer ha chiamato un «plebiscito permanente». In ciò che essa prescrive o vieta, nel modo in cui definisce e circoscrive i diritti dei singoli e i poteri del governo, una costituzione ha il compito di limitare i possibili danni su entrambi i versanti, dando ordine ed equilibrio alla tensione tra le due *constituencies*.

Rispondere al secondo quesito significa spiegare come la costituzione economica dell'Italia oggi non sia più soltanto quella del 1948; essa è il «combinato disposto» di quella e del diritto comunitario, il quale ha forza superiore alla legge nazionale e costituisce perciò un vincolo all'azione del parlamento e dell'Esecutivo. Entrambe le componenti sono state volute dall'Italia, che ha contribuito alla formazione del diritto comunitario in ogni sede istituzionale e con un consenso di opinione pubblica certo non inferiore a quello che ha sostenuto i governi e i parlamenti succedutisi nella storia della Repubblica: un referendum del giugno 1989, a cui partecipò l'80 per cento degli elettori italiani, raccolse l'88 per cento di voti a favore di un governo, un parlamento e una Costituzione europei. Ma le finalità delle due componenti sono molto diverse: il costituente italiano temeva soprattutto il «capitalismo selvaggio» e guardava alla *constituency* politica; il legislatore europeo temeva soprattutto l'«egoismo degli Stati» e guardava alla *constituency* economica. Vi è quasi un incrocio tra i punti di appoggio e i pericoli individuati.

Di qui nasce la tesi, argomentata nelle pagine seguenti, che una riscrittura degli articoli 35-47 della Costituzione repubblicana, dedicati ai rapporti economici, non è *conditio sine qua non* per il buon governo della nostra economia. È vero che oggi scriveremmo quegli articoli in modo diverso; che essi riflettono un misto

anacronistico di sfiducia nelle forze del mercato e di ottimismo sulle possibilità del governo; che essi furono redatti in modo da non essere incompatibili neppure con un programma di sovietizzazione dell'economia. Ma è altrettanto vero che il diritto comunitario ha già largamente sciolto l'ambiguità che li pervade.

Il Trattato europeo, insomma, ha compiuto l'opera che oggi si vorrebbe affidare a una revisione costituzionale; l'ha compiuta riaffermando le istanze di solidarietà sociale, ma chiarendo come quelle istanze vadano perseguite «conformemente al principio di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza».

In un precedente scritto, dal quale questo deriva[1], avevo espresso un punto di vista più favorevole a una modifica degli articoli della Costituzione dedicati ai rapporti economici. Quel punto di vista è stato recentemente espresso da autorevoli personalità, quali Alberto Quadrio Curzio e Cesare Romiti, che muovono dalle medesime premesse che ispirano queste pagine. Continuo a pensare che, se si presentasse, l'occasione di una modifica costituzionale andrebbe colta. Ma non ritengo saggio farne oggi un presupposto del buon governo economico.

Ciò per due principali ragioni. Innanzi tutto, perché la componente europea della costituzione economica italiana ha dimostrato di possedere una forza notevole, superiore a quella che nel 1993 si poteva prevedere: ha prodotto l'avvio di una politica della concorrenza, la trasformazione dell'ordinamento del sistema finanziario, il rafforzamento della banca centrale, l'avvio delle privatizzazioni, una consistente spinta al riequilibrio dei conti pubblici. Non è detto che quella forza si mantenga efficace; ma le vicende dell'articolo 81 (quello che impose alle nuove leggi di spesa di essere fornite della copertura finanziaria) mostrano che neanche la forza della Costituzione repubblicana è irresistibile.

In secondo luogo, «il tempo si è fatto breve». L'Italia non può aspettare a compiere altri passi verso un miglior governo dell'economia giustificando l'attesa con l'esigenza di predisporre emendamenti costituzionali che rischierebbero di occupare proprio il tempo a noi concesso per colmare l'attuale distanza dagli obiettivi dichiarati. La Costituzione del 1948 non osta in alcun modo al compimento di quei passi. E la stessa forza politica richiesta per rivederla nel senso del rigore finanziario e del mercato va oggi più utilmente volta al raggiungimento di concreti e urgenti risultati.

Questa conclusione rende ancor più necessario, ai miei occhi, il maturare di una consapevolezza dei pericoli da cui il governo dell'economia si deve guardare. Di qui la mia diagnosi dei mali emersi nei cinquant'anni di governo economico dell'era repubblicana e la conseguente riflessione su come possa essere meglio disciplinato l'uso dei quattro strumenti fondamentali con i quali si governa l'economia: il bilancio, la proprietà pubblica, la moneta, il comando.

Roma, novembre 1996

Le idee svolte in queste pagine sono maturate attraverso lo scambio intellettuale intrattenuto negli anni con numerose persone. A esse esprimo la mia gratitudine, ricordando in particolare Giovanni Carosio, Curzio Giannini, Bruna Ingrao, Marco Magnani, Valeria Sannucci, Sandro Trento e molti giovani colleghi.

Dedico il libro ai miei genitori.

Nota alla premessa

[1] *Il governo dell'economia*, relazione presentata all'Accademia dei Lincei, Roma, 1° luglio 1993.