



DEBITO PUBBLICO E COSTITUZIONE AMERICANA: UNA PROSPETTIVA STORICA

di Jan Sawicki *

Sommario: 1. Introduzione – 2. La Costituzione e il debito come problema storico – 3. Il disavanzo come problema strutturale nel XX secolo e le misure legislative di sistema approvate per combatterlo – 4. Il *debt ceiling* e il contenimento del debito federale – 5. I tentativi infruttuosi di introdurre un emendamento costituzionale volto al *balanced budget* – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

«Fifty-five citizens of twelve states gathered to decide how to pay past due bills from the War of Independence. They solved that problem by creating a new nation, the United States of America»¹. A qualcuno potrà apparire un'enfasi persino eccessiva, ma sembra appurato che il peso del debito contratto dalla precedente debole Confederazione, allo scopo di assicurarsi la liberazione definitiva dalla madrepatria britannica, sia stato un impulso importante tra quelli che hanno propiziato, nella Convenzione di Filadelfia, la genesi di ciò che si sarebbe poi trasformato in una superpotenza mondiale².

Se si osservano le Costituzioni in vigore, quelle storiche, le successive revisioni o testi normativi anche a livello sovranazionale di livello materialmente costituzionale, dall'angolazione dei rapporti con il tema della finanza pubblica, se ne ricava l'impressione che i primi documenti di sistema ad ammettere, a legittimare il ricorso all'indebitamento o

* Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*. Professore a contratto presso l'Università Statale e Cattolica di Milano.

¹ B. White, *America's Fiscal Constitution. Its Triumph and Collapse*, New York, 2014, p. 1. Bill White, avvocato e più volte sindaco democratico di Houston, già viceministro federale dell'energia dal 1993 al 1995, avvia così un affresco storico del rapporto tra finanza pubblica, debito e Costituzione americana, che è anche una trattazione riconosciuta come una tra le più complete che siano mai state compiute in merito alla c.d. costituzione finanziaria del suo paese.

² La capacità di garantire il debito, insieme a una più efficace protezione tariffaria contro la concorrenza estera, sono state identificate come i due propellenti essenziali nella Convenzione, secondo la lettura di Ch. A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York, 1913. Per quanto opera controversa, la monografia opera tra l'altro una minuziosa indagine sociologica sui componenti della Convenzione e sui loro *constituents*, per evidenziare quanto gli interessi economici personali abbiano pesato sulle scelte operate.

l'accumulazione di debito come strumento di governo dell'economia, o anche solo a evocare tali concetti, siano stati per apparente paradosso quelli orientati alla loro più stringente disciplina o limitazione. In realtà la constatazione da fare al riguardo è un po' più ricercata, ai limiti della sofisticazione. Diverse Costituzioni storiche non ignorano il problema del debito pubblico e ne fanno menzione, preoccupandosi in genere di assicurare l'impegno a onorarlo. Ma la differenza sottile con quelle attuali (o con molte di loro, e in ogni caso con alcune più recenti revisioni) sta nel fatto che non considerano in genere una grandezza come il deficit, o il disavanzo³. L'assunto di partenza di molte Costituzioni attuali, al contrario, ritiene necessario prendere di mira il deficit, isolato essenzialmente per esercizi annuali, in quanto considera che il controllo su questo fenomeno sia lo strumento appropriato per facilitare la sostenibilità del debito consolidato complessivo, il quale proprio per questo motivo non viene considerato come dato statico ma tenuto sotto osservazione come realtà mutevole, e proprio perciò anche più insidiosa. Ci si potrebbe chiedere se il silenzio in merito da parte di molte delle carte preesistenti⁴ vada inteso come indifferenza rispetto al problema, come implicita accettazione per politiche di indebitamento incrementale o all'opposto come contrarietà alle stesse, una contrarietà che neanche viene espressa in quanto magari ritenuta superflua per l'eterodossia, a quei tempi, di politiche di deliberato ricorso al debito a fini di strategia economica. Ad ogni modo la realtà preesistente e ancor più quella attuale sono alquanto complesse e variegate in questa materia. Se nel caso delle Costituzioni europee continentali, in prevalenza del secondo dopoguerra, si è parlato talora di orientamenti keynesiani impliciti⁵, l'opposto vale per la Costituzione americana, in merito alla quale si è ragionato di un «principio costituzionale

³ Con riferimento alla Costituzione americana e alla recente crisi sul debito – ritenuta largamente politica piuttosto che costituzionale –, si è sostenuto (M. Tushnet, *The United States Constitution and the Great Recession*, in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, 2013, p. 287) che «the Constitution's age meant that it lacked provisions on fiscal matters that are more common in more modern constitutions».

⁴ Si considerino evocazioni come quella contenuta nell'art. 31 dello Statuto albertino, per cui «Il debito pubblico è garantito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile». Si tratta in effetti di affermazioni che da un lato si riferiscono a un debito pregresso, presupponendone l'esistenza come un dato di fatto, senza con ciò prendere posizione sull'uso del debito come strumento attivo di politica economica; e dall'altro sono in qualche misura dichiarazioni doverose. L'idea dell'eccezionalità del ricorso al debito pare confermata in F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, Torino, 1909, p. 190, dove si afferma che «[l]e entrate statali si distinguono [...] in ordinarie e straordinarie. Il tipo delle prime è costituito dalle imposte: il tipo delle seconde è costituito dal debito pubblico», anche se l'interpretazione si fa oscillante in alcuni passi successivi dello stesso commento. Sono però di grande interesse le considerazioni in cui si rammenta lo scrupolo volto a onorare il debito statale espresso dalle Costituzioni francesi del 1791, 1814, 1830, cui lo Statuto sabauda del 1848 si sarebbe ispirato, scrupolo che è raffigurato come un caposaldo dello stato di diritto, in contrapposizione con le frequenti bancarotte, più o meno fraudolente, operate in tempi di *ancien régime* dai vari Sully, Luigi XV, Richelieu, Tarray, Law.

⁵ A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, p. 190-ss., ha elaborato una complessa classificazione di alcuni sistemi costituzionali operando una distinzione tra costituzioni keynesiane e anti-keynesiane (e ponendo attenzione a inglobare grandi scelte di indirizzo legislative e giurisprudenziali nel modo complessivo di intendere il termine «costituzione»). I risultati di questo sforzo di classificazione sono per riconoscimento dello stesso A. problematici e non univoci, tanto che le disposizioni socio-economiche di alcuni paesi dopo il secondo dopoguerra, a cominciare da diversi enunciati della Costituzione formale italiana, pur avendo spiccato contenuto 'sociale', non sono stati considerati come pacificamente conciliabili con la teoria di Keynes. Anche l'«equilibrio economico generale», introdotto nell'art. 109 della Legge fondamentale con la revisione del 1967, si presta a diverse interpretazioni. L'analisi è invece più univoca nell'indicare i documenti materialmente costituzionali considerati di impostazione anti-keynesiana, tra i quali Predieri annovera come modello il TUE del 1992, facendo ampi riferimenti alla scuola della *Public Choice*.

implicito» che imponeva – o almeno a lungo si ritenne imponesse – di commisurare le spese federali alle entrate tributarie⁶. Ma è davvero così, e lo è sempre stato?

La crisi finanziaria esplosa nel 2008, e propagatasi nel mondo come collasso degli assetti socioeconomici complessivi, è stata imputata a cause differenziate a seconda degli orientamenti dei singoli osservatori, ma nessuno ha messo in dubbio l'evidenza che essa ha trovato il suo epicentro almeno iniziale negli Stati Uniti d'America. Laggiù come altrove essa ha preso dapprima le forme di un collasso del sistema finanziario privato, ma non ha potuto evitare di trasfigurare in una crisi dei debiti 'sovrani'. L'inesorabile metamorfosi ha messo alla prova gli ordinamenti democratico-liberali in merito alla tenuta della loro capacità di mantenere promesse di più o meno elevati livelli di prestazione e protezione sociale, che in maniera più o meno dettagliata e formalizzata erano stati quasi ovunque elevati al rango di diritti formali, anche costituzionali. Quello dei debiti sovrani è oggetto di un interesse robustamente rinnovato dalla nuova situazione storica ma non certo di un interesse senza precedenti, dal momento che crisi dei debiti sovrani, anche estremamente acute, si erano già prodotte in altre epoche e in ordinamenti che non avevano gli stessi connotati sociali di quelli attuali, a dimostrazione di come, per un verso, non sono necessariamente gli aspetti 'sociali' delle odierne Costituzioni a dover essere aprioristicamente additati come gravame incompatibile con la sostenibilità dei debiti pubblici, ma d'altra parte non si possa neanche credibilmente affermare che la doverosa presa in carico del problema, anche in termini costituzionali, comporti un 'attacco' *tout court* a questi principi come necessità prioritaria o anche come conseguenza non intenzionale⁷.

Da queste circostanze, in ogni caso, sorge l'interesse rinnovato a un'analisi del rapporto che la Costituzione americana instaura con il tema del bilancio, del debito, dei relativi equilibri, sia sotto il profilo della gestione delle scelte passate che sotto quello dell'impostazione di quelle future. Il primo oggetto di osservazione non può che essere quello del dato normativo grezzo, poiché una comprensione adeguata dell'intento dei Padri costituenti non potrà essere metro unico di giudizio dell'attualità ma neanche merita di essere ignorato, e ciò al di là di ogni propensione per l'*original intent* verso il quale non si professa qui alcuna adesione indiscriminata. Piuttosto si ritiene che la conoscenza dei riferimenti normativi pertinenti debba essere quanto meno un punto di partenza da mettere a raffronto con le politiche perseguite nel tempo successivo, perché solo così si può dare una valutazione in merito alla loro opportunità o efficacia, ma anche per quanto attiene alla loro corrispondenza ai principi ispiratori della federazione.

Vi sono poi almeno tre altre chiavi di lettura del problema, ciascuna meritevole di attenzione. Una, sul piano della forma di governo, è quella delle relazioni tra *governance* del

⁶ A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Ospedaletto, 2000, p. 17.

⁷ In questo senso T.F. Giupponi, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, p. 38, per cui, lungi dal sacrificare diritti che sono ormai compressi, semmai, da un pregresso debito insostenibile, l'equilibrio di bilancio – di recente introduzione nella Costituzione italiana – può rappresentare un'importante opportunità di attuazione dello stesso disegno costituzionale.

debito pubblico, del deficit, e rapporti tra organi costituzionali, istituzioni, partiti – per come e quando questi sono entrati in gioco – e spinge a indagare quanto le dinamiche della prima abbiano eventualmente influito sul secondo argomento⁸. La seconda è ancora più ampia, fino a lambire la forma di stato. Ci si riferisce alla sfera dei diritti e a quella peculiare, complessa e discussa loro categoria che riguarda i rapporti intergenerazionali, una *grande muette* dei nostri giorni, rapporti che richiedono che alle generazioni future – mute appunto in quanto non possono parlare né votare –, ma in parte anche a quelle presenti, non sia imposto di sobbarcarsi i costi di scelte non lungimiranti compiute in precedenza, o comunque di esserne condizionati in modo inderogabile⁹. La delicatezza dell'argomento va riconosciuta insieme alla sua complessità, ma non si può negare la sua rilevanza, che non è minore rispetto agli altri motivi di interesse. La terza chiave di interpretazione è quella che fa riferimento al *tipo* di stato, o ai rapporti tra federazione e stati membri, sia pure in un'ottica del tutto particolare. Non sembra sia stato molto rilevato in dottrina, a quanto pare anche in quella americana, l'intreccio tra il tema del debito e il modo in cui le istituzioni federali si sono poste nei confronti degli stati (e viceversa). Gli oltre due secoli di storia americana sono un banco di prova che potrebbe dare luogo a spunti per raffronti anche con la (alquanto differente, certo) esperienza europea attuale. L'Unione fondata sulla Costituzione del 1787 non ha mai accettato per sé, nonostante sia letteralmente nata insieme al problema, che limitazioni formali al livello più solenne del proprio sistema normativo fossero apposte al volume di debito accumulato e al ricorso incrementale al mercato, allo scopo o nel tentativo di assicurarne quella sacralità che pure ne costituiva marchio di fabbrica; essa ha poi ripetutamente aggirato, scansato più spesso che respinto, emendamenti costituzionali che la potessero vincolare in tal senso¹⁰, pur essendo costantemente assillata dal problema che però cercava di tenere a bada nella sola dimensione della legislazione ordinaria. La stessa Unione ha avuto (quasi) sempre successo, almeno fino ai nostri giorni, a fronteggiare il problema nonostante tutto. Essa però ha lasciato, a più riprese, che molti suoi stati membri andassero in *default*, come se ciò fosse indifferente o non avesse conseguenze sulle sorti della stessa federazione. Così gli stati, non aiutati o aiutati con estrema parsimonia in tal senso, in nettissima prevalenza si sono via via dotati nelle rispettive Costituzioni di vincoli variamente assortiti relativi a spesa, indebitamento, tassazione o equilibrio finanziario. Ciò, a quanto pare, è avvenuto in ampia autonomia¹¹ – si è trattato dunque di vincoli assolutamente 'interni', contrariamente a quanto accaduto altrove¹² – anche quando

⁸ Z. L. Hutchinson, *Whose Authority? Executive Power and the Debt Crisis of 2011*, in *University of La Verne Law Review*, 34, 2012-2013, pp. 167-ss.

⁹ G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2008, p. 19.

¹⁰ Per queste vicende G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. II, La Costituzione democratica*. Torino, 2000, pp. 177-178.

¹¹ P.-A. Van Malleghem, *(Un)balanced Budget Rules in Europe and America*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 153, parla di una «no-bailout» policy che sarebbe stata tacitamente adottata dal governo federale, che non era da ritenersi scontata considerato l'ancora recente precedente successivo alla Guerra d'indipendenza.

¹² Come si è acutamente osservato (G. Bognetti, *Mercato unico e esperienze federaliste. Stati Uniti d'America e Unione europea (abbozzo di un sommario, parziale raffronto)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2013, pp. XX-ss.), a dispetto del fatto

l'ingerenza della federazione si è dilatata a dismisura in quasi ogni altro angolo della vita pubblica, trasformando l'originale federalismo 'duale' in uno 'cooperativo'. Se si assume come premessa – come chi scrive è disposto a fare, pur con dubbi e distinzioni del caso – che limitazioni al debito o all'indebitamento possano essere strumenti utili per salvaguardare la tenuta di un ordinamento e la sua coesione sociale, a condizione di essere bene impostati e implementati, da questo presupposto può discendere un'altra conseguenza da sottoporre a verifica. Anche senza indagare sul perché la federazione non abbia accettato per sé regole che neanche, per vero, ha imposto ai suoi enti federati¹³, ma che ha lasciato che essi si dessero dopo aver messo bene in chiaro che non vi era troppo aiuto da aspettarsi dal centro, vi è la possibilità che la relativa resilienza degli stati, nel corso del tempo, a choc finanziari eccessivi, non certo ostacolata da vincoli di questo tipo, abbia portato giovamento alla stessa federazione.

2. La Costituzione e il debito come problema storico

La Costituzione rese il debito della Confederazione «valid against the United States» (art. 6 sez. I). Quello ereditato era un fardello immenso per una nazione giovane e con scarsissime disponibilità di cassa in termini di capacità contributiva. Peraltro, come ben noto, la ratifica del testo non fu un processo facile, e ciò per diversi motivi tra i quali quello fiscale in generale, e legato al debito in particolare, non era affatto secondario. Se alcuni stati intendevano condizionare la propria ratifica alla previa adozione di un *bill of rights*, quello di New York tentò di pretendere un emendamento grazie a cui l'autorizzazione a contrarre *nuovo* debito federale, in aggiunta o in compensazione con quello da ritirare del passato, fosse approvabile dal Congresso con un voto a maggioranza qualificata dei due terzi¹⁴. L'emendamento fu ritenuto irricevibile, e la sua mancata accettazione può far propendere per la tesi che semmai la nascita Unione intendesse tenersi le mani libere sul tema; benché la circostanza possa anche rappresentare un indizio per confermare l'opinione diffusa secondo cui i riferimenti al debito contenuti nella Costituzione fossero da intendersi come circoscritti a quello pregresso, e che per il resto vi fosse tacita ostilità verso uno strumento il cui abuso, nella convinzione di molti, avrebbe potuto minare la stabilità degli assetti sociali del nuovo ordinamento¹⁵. Thomas Jefferson fu autore di lì a poco di un'altra

che secondo consolidate categorie dottrinarie gli USA siano uno stato federale mentre la UE una c.d. organizzazione sovranazionale, in realtà «l'autonomia finanziaria degli stati membri europei è soggetta oggi ad alcune potenti restrizioni ignote a quella degli americani, e la struttura federale dell'Unione europea assomiglia oggi, sotto questo aspetto, a quella di un tradizionale stato regionale, anche non particolarmente decentrato».

¹³ E' il X emendamento, con l'affermare che «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States, respectively, or to the people», a immunizzare quasi ogni aspetto della politica di bilancio degli stati da un controllo federale diretto o indiretto, secondo V.P. Nanda, *Limitations on Government Debt and Deficits in the United States*, in *The American Journal of Comparative Law*, 62, 2014, p. 554. Questa spiegazione tuttavia è solo in parte soddisfacente, dal momento che altre ingerenze federali su materie in origine statali si sono affermate e spesso consolidate.

¹⁴ B. White, *America's Fiscal Constitution*, cit., p. 24.

¹⁵ Ma secondo art. I, sez. 8, cl. 2, «The Congress shall have power...[t]o borrow money on the credit of the United States», disposizione che per oltre un secolo fu interpretata in modo restrittivo.

proposta di emendamento in tal senso, anche con l'argomento 'pacifista' che i debiti servivano spesso a fare guerra, e che la presa di coscienza da parte del popolo dei costi di un'avventura bellica, inevitabile se questa avesse dovuto essere finanziata con la sola tassazione, lo avrebbe reso più recalcitrante in questo senso. Ma la proposta incontrò la determinante obiezione da parte di James Madison, con l'argomento che un divieto troppo esplicito di indebitamento avrebbe fatto correre il rischio di impedire anche qualche scelta «that could benefit posterity»¹⁶, come si era fatto in passato della guerra d'indipendenza. Il debito pubblico anche per Madison restava da considerare un nemico, ma i principi per combatterlo dovevano fondarsi più sull'esperienza pratica che sulla teoria. Si andava così sedimentando una sottile contrapposizione tra coloro che interpretavano l'obbligazione costituzionale di onorare il debito come male passato da estinguere al più presto possibile e quanti cominciarono a considerarlo, e accettarlo, come una massa in qualche misura destinata a restare permanente, ma da gestire nel modo più oculato possibile.

Per alcuni decenni dalla nascita della repubblica, il governo federale non fece ricorso di nuovo al mercato se non del tutto sporadicamente e con puntuali giustificazioni di scopo, come preservare l'unione, assicurarne i confini appena acquisiti, estenderli poi verso ovest. Le amministrazioni presidenziali che si succedevano subordinavano ogni altro obiettivo a quello di ritirare, letteralmente, il debito ancora risalente alla guerra d'indipendenza¹⁷. La curva dell'onere originario ebbe un andamento non costante, ma con una vistosa riduzione progressiva che si alternava solo a picchi momentanei di crescita, come quelli che si ebbero in occasionali eventi bellici o al momento del *Louisiana Purchase* (1803). Il governo seppe dimostrare che spese come quest'ultima si giustificavano come autentici investimenti, dato che le terre federali di nuova acquisizione venivano vendute, a milioni di ettari, a cittadini americani ansiosi di trasferirvisi per cercare nuova fortuna. In questo caso si realizzò una congiuntura particolarmente favorevole tra economia e avanzamento politico, dal momento che il rientro del debito per alienazione di immensi beni demaniali in tutti i nuovi stati sorti da questa acquisizione si accompagnò ad una notevole estensione dei requisiti per usufruire dei diritti politici, e in particolare elettorali, da parte dei nuovi residenti, così da rendere la vita politica più popolare in ogni senso del termine. La crescita economica vigorosa, interrotta solo da brevi recessioni, fece la sua parte nella riduzione del debito, in particolare rispetto al reddito prodotto. Si aggiunse a ciò il ruolo assunto da diversi Presidenti – soprattutto James Madison (1809-1817) ed Andrew Jackson (1829-1837) – con il porre veti a leggi congressuali a forte carattere di spesa. Motivazioni politiche si alternavano continuamente ad argomenti di natura costituzionale nell'apposizione dei primi veti presidenziali¹⁸; anche quando gli argomenti costituzionali fossero prevalenti, essi tendevano a confondersi tra loro, poiché la questione giuridica dei poteri enumerati *ex art. 1, sez. 8,*

¹⁶ B. White, *America's Fiscal Constitution*, cit., p. 28.

¹⁷ A tale scopo, anche se in via non esclusiva, doveva servire anche l'istituzione di una banca federale, avvenuta fin dal 1791, come ricorda D. M. O'Brien, *Constitutional Law and Politics. Struggles for Power and Governmental Accountability*, Volume One (Fourth Edition), New York, 2000, p. 508-ss.

¹⁸ Un'analisi approfondita dell'istituto, della sua genesi e del successivo impiego in A. Buratti, *Veti presidenziali. Presidenti e maggioranze nell'esperienza costituzionale statunitense*, Roma, 2012.

Cost., che serviva a limitare l'ingerenza della federazione nell'autonomia degli stati, implicava sovente conseguenze di spesa che si intersecavano con il principio generale non scritto votato all'equilibrio di bilancio e in ogni caso avverso all'indebitamento indiscriminato¹⁹.

Il 1835, all'apogeo della presidenza Jackson, fu l'anno in cui poté essere celebrato con grandi festeggiamenti l'ammortamento del debito federale²⁰. Nuove nubi però si addensavano inaspettatamente all'orizzonte. Il governo federale estinse il debito accumulando successivi attivi di bilancio sugli esercizi annuali. Pochi erano disposti a vedere questo come un problema, ma intanto in Congresso si era aggregata una coalizione di interessi locali allo scopo di approvare una legislazione volta a distribuire agli stati questi surplus, alla quale neanche Jackson fu più capace, alla fine, di opporsi. Nel volgere di pochi anni, gli stati usufruirono di questi ingenti trasferimenti, sommandoli ad autonomi ricorsi all'indebitamento, specialmente ad opera di creditori esteri, per istituire banche, costruire ferrovie, strade e canali che non ebbero il ritorno atteso in termini di reddito permanente²¹, tale da ripagare i debiti contratti. Appena si profilò una recessione come il Panico del 1837, otto stati americani precipitarono in *default*, con l'incapacità almeno temporanea di far fronte alle proprie obbligazioni, e quattro giunsero al ripudio parziale o totale del proprio debito. Il governo federale, ora sotto il Presidente Van Buren, rifiutò risolutamente ogni intervento a salvataggio di questi stati, a quanto pare con il consenso fortissimo dell'opinione pubblica persino negli stati rovinati dall'insolvenza.

Anche questo incidente di percorso non impedì agli Stati Uniti di avere numerosi anni di vertiginosa crescita economica, potendosi permettere oneri come l'annessione del Texas e la *Mexican Cession*. Il rifiuto da parte della federazione di prendersi carico delle insolvenze di alcuni suoi stati – mentre di buon grado si accollava quelle dei territori appena acquisiti – fu solo una parte di questo successo, sommandosi alla crescita della produzione industriale e di quella agricola, mentre il paese era destinazione di un'immigrazione sempre più massiccia. Una migliore strategia finanziaria è considerata anche alla base della vittoria degli Stati Uniti sui confederati secessionisti del sud, in seguito alla guerra civile sorta nel 1861. Gli Stati Uniti fecero ricorso a tecniche innovative di indebitamento e non esitarono a imporre una maggiore tassazione per fronteggiare il conflitto, lasciando i ribelli confederati indietro sotto entrambi questi aspetti.

¹⁹ Quanto 'giocasse' su questo aspetto soprattutto Andrew Jackson è messo in rilievo da B. White, *America's Fiscal Constitution*, cit., p. 77, secondo cui «voters applauded the president's role as the guardian of tax dollars». Si trattava di un'epoca storica in cui il sentimento diffuso per la stabilità delle finanze pubbliche era sentita, persino con accenti populistici, dato che la maggior parte dell'elettorato appoggiava questi veti, pur apposti su leggi approvate da congressisti eletti, considerandole espressione di interessi di settori ristretti della società.

²⁰ Ibidem, p. 78.

²¹ Di «waste, overbuilding and mismanagement» ha parlato R. Briffault, *State and Local Finance*, in G. Alan Tarr, R. F. Williams (eds.), *State Constitutions for the Twenty-first Century*, Volume 3, Albany, 2006, p. 213. Sembra implicita nell'articolo la riprovazione per il fatto che, lungi dal potersi elevare una critica al settore privato che ha lottato per procurarsi un eccesso di credito in vista di progetti sovradimensionati e privi di un ritorno economico, si voglia criticare il settore pubblico, e in particolare gli stati, per aver incoraggiato con finanziamenti mirati ma non meditati iniziative il cui rischio avrebbe dovuto restare circoscritto ai privati. Sembra potersi parlare dunque di un caso di fallimento dello stato piuttosto che del mercato.

La guerra civile portò con sé due conseguenze dirette, importanti e durature di politica fiscale, implicanti modifiche espresse della Costituzione, anche se non entrambe immediate. Il debito contratto dalla federazione determinò una mutazione degli indirizzi di politica economica nei rapporti tra centro e periferia. Sul piano strettamente tributario la grande innovazione fu quella di introdurre un'imposta federale sul reddito, inizialmente assai moderata, che avrebbe colpito con un'aliquota del 5 per cento i redditi compresi tra 600 e 5000 dollari, e del 10 quelli al di sopra di 5000 dollari. A dispetto della forma di legge ordinaria, questa innovazione produsse un immediato contraccolpo costituzionale, nella forma di alcune decisioni giurisprudenziali. L'imposta fu soppressa nel 1873, quando ne venne meno la necessità, a dimostrazione della sua stretta correlazione con il debito contratto e della provvisorietà dello stesso, legato a gravi ma contingenti ragioni. Ma un precedente, almeno politico, era stato creato. La sua reintroduzione nel 1894, in tempo di pace, con un Congresso a maggioranza democratica, sfociò nel celebre caso *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co*²². La Corte suprema, a stretta maggioranza di cinque contro quattro, giunse alla conclusione che quella sul reddito, in particolare nella parte in cui colpiva redditi da proprietà, aveva carattere di imposta diretta. Proprio per questo, dunque, la legge che la istituì era incostituzionale per contrasto con l'art. I, sezione 2, § 3 della Costituzione, a norma del quale tutte le imposte federali dirette sono soggette ad *apportionment*, imponendo quindi di stabilire prima un gettito complessivo a livello federale e poi di ripartirlo secondo criterio demografico determinato dal numero di rappresentanti che ogni stato invia al Congresso. Anche in un ordinamento come quello americano di allora, ancora allo stadio della sua versione puramente «liberale»²³, l'esito di una soluzione di questo tipo sarebbe stato così aberrante, sul piano dell'elementare eguaglianza contributiva tra cittadini, che non si poté fare altro che rinunciare all'imposta federale sul reddito. Un tributo così caratterizzato, avvicinandosi a una finalità commutativa più che contributiva, avrebbe smentito alla base le finalità distributive che ne erano all'origine. Ma la decisione della Corte suprema, espressione oltretutto di un'interpretazione costituzionale da molti ritenuta superata, sembrò quasi volersi cercare un *overruling* in forma legislativa, il quale prese la forma del XVI emendamento alla Costituzione, adottato solamente nel 1913, con cui il potere impositivo su ogni tipo di reddito venne sottratto all'*apportionment* demografico. Fu dato così il via allo sviluppo delle imposte federali sul reddito personale e su quello d'azienda (*corporate*) con ciò segnando una svolta rispetto alla tradizionale forma usata per finanziare i servizi federali, che consisteva in tributi gravanti sui consumi e tariffe sulle importazioni, oltre che in un rinnovato ricorso all'indebitamento considerato incompatibile con un principio costituzionale non scritto di segno opposto²⁴.

²² 58 U.S. 601 (1895).

²³ Secondo il quadro offerto da G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti. I. La Costituzione liberale*, Torino, 1998.

²⁴ A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione Americana ed equilibrio finanziario*, cit., p. 248, considera l'adozione del XVI emendamento una delle cause che hanno contribuito all'«espansione sconosciuta della spesa pubblica», paradossalmente per il fatto di aver impinguato le entrate del Tesoro, invogliando per questa via la federazione a spendere anche al di là delle proprie circoscritte attribuzioni costituzionali. Ad accogliere questa tesi, se ne ricava la paradossale conseguenza che proprio una misura costituzionale volta a meglio amministrare e assorbire il debito

Vi è poi una seconda conseguenza di notevole impatto sul tema delle finanze pubbliche e del debito in generale. All'interno dei tre *Reconstruction Amendments*, il XIV in particolare, entrato in vigore già nel 1868 con le necessarie ratifiche, contiene tra le numerose disposizioni una quarta sezione che afferma tra l'altro: «The validity of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection and rebellion, shall not be questioned». Tra i diversi contenuti di grande importanza di questo emendamento, a lungo è stato trascurato quello relativo al debito, che però, a distanza di tempo, è tornato di attualità imponendosi all'attenzione, in maniera inattesa e a più riprese.

L'impennata del debito federale negli anni della guerra civile aveva fatto temere seriamente, per la prima volta, che anche la federazione potesse incappare in uno stato di formale insolvenza²⁵. Le necessità di ricostruire un paese prostrato dal conflitto, insieme a quella di preservarne l'affidabilità di credito anche sul piano internazionale, indussero il Congresso ad approvare questa clausola, l'unica incontrovertita dell'intero emendamento. Quanto il tema del debito di guerra fosse avvertito come mito 'rifondativo' della nazione è confermato dal vigoroso divieto formulato di seguito, volto a impedire che mai la federazione né alcuno dei suoi stati onorassero, invece, il debito assunto dai confederati ribelli e poi sconfitti²⁶. La chiarificazione operata dalla sezione quarta del XIV emendamento interveniva in un certo senso a chiudere il cerchio del rapporto della Costituzione col debito pubblico (almeno fino a quel momento): dopo averlo legittimato, pur ambigualmente, con l'art. I sez. 8, la revisione del 1868 intervenne a reiterare «the suprapolitical character of debt obligations», sancendo il carattere sacrale di queste ultime²⁷.

Sta di fatto che l'applicazione dell'emendamento in questione ha conosciuto una vita e uno sviluppo imprevisi. Mentre si è sostenuto con forza che l'intenzione del legislatore costituzionale non fosse affatto, fin dall'inizio, di circoscrivere l'applicazione

pregresso – oltre che a farlo in maniera più equa – sia stata tra le responsabili della sua successiva espansione. In ogni caso, l'impatto dell'emendamento sul «management of federal debt and budgets» è altresì riconosciuta da B. White, *America's Fiscal Constitution*, cit., p. 156. Una correlazione tra istituzione dell'imposta federale sui redditi ed espansione della spesa sembra anche condivisa da G.F. Ferrari, *Il presidenzialismo: l'esperienza statunitense*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, volume secondo, Padova, 1998, p. 326.

²⁵ Una ricostruzione analitica delle circostanze storiche che condussero all'adozione della quarta sezione del XIV emendamento, insieme a un'analisi filologica del suo contenuto, è stata svolta da D. Strickland, *The Public Debt Clause Debate: Who Controls This Lost Section of the Fourteenth Amendment?*, in *Charleston Law Review*, VI, 2012, pp. 778-ss.

²⁶ «But neither the United States nor any State shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rebellion against the United States, or any claim for the loss or emancipation of any slave; but all such debts, obligations and claims shall be held illegal and void». L'eliminazione della schiavitù era strettamente correlata al tema del debito, perché la redistribuzione della rappresentanza in Congresso a vantaggio degli stati del sud, che quella soppressione avevano dovuto subire, faceva temere che gli equilibri politici successivi, conseguenza dell'*Emancipation* degli schiavi, avrebbero imposto agli Stati Uniti di sobbarcarsi anche il costo dei cospicui prestiti accesi dai confederati (soprattutto presso banche francesi e inglesi). Occorreva dunque giocare d'anticipo. La vicenda dell'intero emendamento, compresa la questione del debito sullo sfondo, è ricostruita in modo esemplare da B. Ackerman, *We the People. Transformations*, 2, Cambridge, MA, 1998, pp. 230-ss, ove si accentua l'attenzione sui modi poco 'ortodossi' adoperati per far accettare le modifiche costituzionali agli stati ribelli, ponendo in sostanza la loro accettazione incondizionata di tali modifiche come prerequisito per reintegrarli nella rappresentanza entro il Congresso federale.

²⁷ J. Hazan, *Unconstitutional Debt Ceilings*, in *The Georgetown Law Journal Online*, vol. 103, 2013-2014, p. 30.

dell'emendamento a un singolo caso storico, pur importante²⁸, l'esperienza successiva, a distanza di molto tempo, lo ha riportato ripetutamente di attualità, con almeno un caso giurisprudenziale di rilievo negli anni 30²⁹ e un conflitto politico tra poteri, senza precedenti, in seguito alla crisi del debito esplosa tra 2011 e 2013, quando è tornato inaspettatamente al centro di accese discussioni giuridiche.

Nonostante le scarse conseguenze pratiche nel merito della decisione giurisprudenziale suddetta³⁰, era stato riaffermato un principio che molti consideravano tacitamente desueto, sostanzialmente *dead*, solo perché si era tramutato in diritto positivo in un diverso contesto storico, ed erroneamente solo a quello lo si era ritenuto applicabile.

Dopo l'episodica controversia conclusasi nel 1935, l'emendamento sul debito sprofondò di nuovo in un lunghissimo periodo di oblio, che coincise in realtà con una sua tacita e incontrastata applicazione (anche se non mancò chi lo ritenesse caduto in desuetudine)³¹. Tornò bruscamente di attualità, in forme ancora più imprevedute e controverse nel 2011, come si dirà di seguito.

3. Il disavanzo come problema strutturale nel XX secolo e le misure legislative di sistema approvate per combatterlo

In ogni caso, se principio implicito relativo all'equilibrio di bilancio vi fu, tale principio è rimasto illeso persino negli anni del *New Deal*, secondo una linea interpretativa per cui la finanza in deficit che fu già sperimentata in maniera piuttosto sistematica in quegli anni costituiva non già un dogma bensì «un rimedio transitorio a una congiuntura economica del tutto eccezionale»³², mentre esso sarebbe stato abbandonato solo a partire dal 1960, dopo cioè che la dottrina keynesiana – o le interpretazioni che ne furono date – ebbe modo di diffondersi compiutamente e in piena consapevolezza politica, fino a divenire dominante³³.

²⁸ Secondo Ph. J. Eder, *A Forgotten Section of the Fourteenth Amendment*, in *Cornell Law Quarterly*, XIX, 1933, p. 15, «the intention was to lay down a constitutional canon for all time in order to protect and maintain the national honor and to strengthen the national credit», nonché «to establish a perpetual dike against momentary waves of inflation and repudiation, total or partial».

²⁹ *Perry v. United States*, 294 U.S. 330 (1935). John Perry aveva acquistato *Liberty Bonds*, emessi dal Tesoro federale in base alla legge, per un valore nominale di 10.000 dollari, il cui capitale, secondo impegno di legge, avrebbe dovuto essere restituito a scadenza. Come avveniva frequentemente allora, la legge impegnava a restituire il capitale in monete d'oro secondo il tasso di conversione che valeva al momento dell'emissione. Poiché nel frattempo l'oro si era enormemente rivalutato, il Congresso decise, con *Joint Resolution* del 5 giugno 1933, che la restituzione sarebbe avvenuta in cartamoneta per un ammontare che in realtà era di valore alquanto inferiore alla sottoscrizione originaria, adì le vie legali finché la Corte suprema, a maggioranza di cinque voti contro quattro, stabilì che proprio in virtù della quarta sezione del XIV emendamento il Congresso non aveva il potere di modificare unilateralmente le obbligazioni da esso assunte al momento di disciplinare l'emissione di debito.

³⁰ Ricostruite da M. Abramowicz, *Beyond Balanced Budgets, Fourteenth Amendment Style*, in *Tulsa Law Review*, Vol. 33, 1997, Vol. 2, p. 44.

³¹ Ma, secondo M. Abramowicz, *Train Wrecks, Budget Deficits, and the Entitlements Explosions: Exploring the Implications of the Fourteenth Amendment's Public Debt Clause*, in *GW Law Faculty Publications & Other Works*. Paper 193, 2011, «Concerns about desuetude are generally less applicable in a constitutional context than in a statutory one. When a statute falls into disuse, it may no longer reflect the consensus of society. Constitutional provisions are inherently countermajoritarian, binding one generation to at least the words chosen by another», p. 16.

³² A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., p. 14.

³³ R.E. Wagner, R.D. Tollison, in R.E. Wagner, R.D. Tollison, A. Rabushka, J.T. Noonan (eds.), *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution*, Washington, 1982, pp. 10-ss., hanno considerato il 1960 come un momento di svolta

In realtà non vi è univocità tra gli autori nel determinare la data, o il periodo storico a partire dal quale il rispetto per finanze equilibrate non fu più considerato indiscutibile, al di là della sua iscrizione in testi normativi. Secondo un'altra interpretazione, è solo in tempi recentissimi, almeno in prospettiva di lunga durata, che si è ritenuto di poter procedere a ricorsi massicci al mercato per finanziare spese non altrimenti coperte da entrate tributarie. Quando il paese fosse impegnato anche in operazioni belliche all'estero, le spese necessarie sarebbero state coperte non con maggiore tassazione, come si era sempre fatto in passato, ma anzi quest'ultima sarebbe stata complessivamente addirittura ridotta e il fabbisogno sarebbe stato soddisfatto esclusivamente con un massiccio ricorso al mercato finanziario. E in ogni caso i nuovi debiti furono contratti in anni di espansione economica, completamente sganciati dunque da ogni giustificazione anticiclica di compensare fasi di recessione. Il simultaneo operare di tutti questi fenomeni si è riscontrato solo, secondo tale ricostruzione, a far data dai primi anni 2000, e più precisamente dal 2003³⁴.

Da parte di altro pensatore, rivolgendo lo sguardo al passato, si è stabilita una cesura radicale, ma anche più classica, tra due periodi della Repubblica nord-americana, il primo dei quali fa riferimento a un ordinamento «liberale», mentre il secondo – con una linea di demarcazione che però viene fatta coincidere piuttosto esattamente proprio con l'avvio del *New Deal* – viene definito «democratico», con mutazione di indirizzi di fondo del potere pubblico pur nel permanere di una Costituzione formale pressoché invariata³⁵. Sembra connaturata a questa periodizzazione l'attribuzione di una più rigorosa osservanza per l'equilibrio o persino il pareggio di bilancio durante la fase «liberale» della Repubblica, ciò che trova conferma nelle evidenze empiriche per le quali la stragrande maggioranza degli esercizi finanziari nel corso del XIX secolo si conclusero con degli avanzi anziché dei deficit, questi ultimi si presentarono solo a seguito di operazioni belliche o di depressioni economico-finanziarie (e neanche nell'intero perdurare di tali crisi), il debito accumulato si mantenne costantemente su livelli fisiologici al punto da poter essere almeno in gran parte ritirato appena le condizioni generali economiche lo consentissero³⁶. Come che sia, va

nella storia della costituzione fiscale americana in quanto punto di avvio di una cronicizzazione dei disavanzi del bilancio federale.

³⁴ B. White, *America's Fiscal Constitution*, cit., p. 14. Secondo questa lettura, pur rigorosa in quanto effettuata sulla base di riscontri ufficiali e incontestati sulla gestione dei conti pubblici, ma forse affetta da qualche inclinazione polemica sulla base di opzioni politiche, l'incremento dei deficit e l'accumulazione di debito sembrano essere state determinate, in qualche amministrazione repubblicana, più dalla sconsiderata propensione a ridurre la tassazione comunque e ad ogni costo che da una genuina indifferenza per il problema del debito.

³⁵ G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti. I, La Costituzione liberale*, cit. Per vero l'A. rileva subito – *ivi*, p. 42 – come, per l'art. I, sez. 8, comma 1, l'imposizione tributaria debba servire anche «per pagare i debiti», sebbene si riconosca che il ricorso al mercato non era vietato, espressamente, in linea generale. Altra dottrina è del parere che fosse cosa universalmente accettata, tuttavia, che, nello spirito dei costituenti, l'indebitamento non solo fosse considerato inopportuno, ma dovesse ritenersi implicitamente vietato in linea generale e ammesso solo in caso di guerra e pochi altri straordinari eventi non prevedibili, e che il debito contratto andasse immediatamente ritirato non appena l'evento straordinario fosse cessato (A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., pp. 255-ss., dove si ricorda che negli auspici di T. Jefferson l'ostilità al debito fosse anche finalizzata a «the reduction of the administration of our government to the genuine principles of its Constitution»). Secondo quest'ultima opinione, il rischio stava nel fatto che proprio la clausola sopra citata formasse un pretesto per allargare a macchia d'olio l'amministrazione federale e attentare per questa via alle classiche libertà).

³⁶ A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., pp. 23-ss., pur osservando che – almeno tra i federalisti – non vi era ostilità di principio in merito all'indebitamento, mentre per converso gli antifederalisti erano

considerato che la questione del debito e della relativa sostenibilità, per quanto si imponesse all'attenzione di molti dei coevi, non raggiunse mai realmente la gravità estrema del punto di non ritorno, né in ogni caso potrebbe presentarsi in tal modo ai nostri occhi, se non altro per il fatto che le dimensioni complessive della spesa pubblica negli Stati Uniti furono costantemente contenute su valori stimati tra il 6 e l'8 per cento del Pil fino ai primi due decenni del XX secolo³⁷.

L'intera evoluzione della politica finanziaria e di bilancio in oltre due secoli di storia degli Stati Uniti è del resto un indice empirico rivelatore dei mutamenti all'insegna dell'elasticità di due concetti fondamentali del costituzionalismo, quali il tipo di stato e la forma di governo. Sotto il primo aspetto basta considerare che, a fronte di un'impennata nella percentuale di Pil intermediata dal settore pubblico a partire dal XX secolo, la quota di tale intermediazione ad opera del governo federale, rispetto a quella svolta dagli stati federati, ha subito un incremento altrettanto forte, con ciò segnando un aspetto essenziale del passaggio da federalismo «duale» a «cooperativo». Ma anche la politica stessa del bilancio federale presenta aspetti del massimo significato sul piano dei rapporti tra gli organi costituzionali supremi³⁸, anche qui non senza forzature, magari necessarie ma comunque evidenti, tanto del testo costituzionale quanto dell'*original intent*. Mentre infatti alcune questioni restavano in tutto o in parte indefinite, a cominciare dai limiti e dalle tipologie di tassazione, dal problema dell'indebitamento e del ricorso al credito, un elemento per lo meno doveva essere chiaro per definizione in forza di numerose disposizioni, quello per cui «I cordoni della borsa furono [...] posti nelle mani del Legislativo»³⁹, anche in ossequio alla tradizione e alla storia costituzionale della Madrepatria.

Il primo secolo abbondante di storia costituzionale è stato caratterizzato dall'assenza di uno schema organico e coerente di programmazione della politica finanziaria, con i due poteri impegnati a contendersi la massima parte possibile del potere decisionale. E' solo dal 1921 che, a seguito di un'esplosione del deficit negli anni immediatamente precedenti, la materia è incisa da una sostanziale modifica, condensata nel *Budget and Accounting Act*, che consente al Presidente di presentare annualmente al Congresso un progetto unitario di bilancio in luogo delle precedenti proposte disarticolate formulate da ciascun dipartimento, dotandolo tra l'altro di un potente *Bureau of the Budget*⁴⁰. Questa ampia riforma, invero,

«propensi a giustificare disavanzi a livello periferico, ma rigorosi fautori del pareggio a livello federale». Questi ultimi insomma identificavano rafforzamento del governo federale, ingerenza dello stesso nell'economia, incremento della spesa pubblica, emissione di titoli del debito pubblico, *deficit spending* come elementi di una stessa piega negativa da scongiurare.

³⁷ G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. II*, cit., p. 216, che aggiunge l'interessante considerazione per cui in tutto questo periodo il volume delle spese sostenute dalla federazione oscillò tra un terzo e la metà di quelle operate dagli stati membri, dando così il senso preciso di quel federalismo duale che venne superato con il New Deal, quando il rapporto cominciò a invertirsi. Si può aggiungere che il volume complessivo della spesa pubblica si è dilatato da quel dato iniziale fino a circa il 35% del prodotto interno lordo, con un'espansione, relativa e assoluta, della spesa federale cui si contrappone un andamento di quella statale che si riduce solo in proporzione, ma non certo in termini assoluti.

³⁸ Secondo V.P. Nanda, *Limitations on Government Debt and Deficits in the United States*, cit., p. 543, il controllo del bilancio federale è stato sempre al centro di competizione tra esecutivo e legislativo, pur restando fermo che «the U.S. Constitution grants Congress the spending power of the government».

³⁹ A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., p. 46.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 54.

presentata come necessaria per razionalizzare la disciplina di una materia importantissima eliminando o riducendo sprechi e occasioni di corruzione, segnò un felpato trasferimento di poteri dal legislativo all'esecutivo, per il quale non mancavano dubbi di legittimità costituzionale, allontanati con l'argomentazione che in ogni caso restavano in capo al Congresso importanti attribuzioni di controllo.

Questo stato di cose perdurò fino al 1974, quando il *Congressional Budget and Impoundment Act* riequilibrò in parte la distribuzione dei poteri⁴¹, in modo da attribuire al Congresso non la mera facoltà di approvare la legislazione di merito contenuta nel bilancio presidenziale, ma anche le cifre riassuntive di entrata e spesa con i relativi saldi. Il ciclo di bilancio era modificato nel senso di renderlo assai più complesso per quanto attiene ai requisiti tecnici, comportanti a loro volta la conoscenza di proiezioni macroeconomiche. Fu introdotta l'apposizione preliminare di limiti massimi in termini di spesa e minimi in termini di entrata (*ceilings*), che la successiva legislazione finanziaria avrebbe dovuto tenere in conto. Il Congresso fu dotato per la prima volta, tramite il *Congressional Budget Office*, di un organismo tecnico apartitico in grado di contrapporre se necessario proprie valutazioni documentate ai corrispondenti organi dell'esecutivo per quanto attiene a stime e proiezioni sull'andamento dell'economia, sulla politica di bilancio, sull'eventuale e frequente scostamento tra legislazione finanziaria successiva e totali di spesa preventivi.

Ma la riforma così brevemente descritta non fu in grado di prevenire il male più insidioso che negli anni successivi si sarebbe imposto all'attenzione dell'opinione pubblica, ovvero la dilatazione del deficit verso dimensioni mai conosciute in precedenza, neanche in anni di guerra. Esso si affacciò già sul finire degli anni settanta fino a esplodere al principio del decennio successivo, per effetto di un'espansione inerziale della spesa pubblica, di seguito associata alla pretesa di ridurre le imposte nel contesto di una crescita economica poco soddisfacente rispetto a quella che era stata assunta e dunque non in grado di assecondare una politica in deficit ammorbidendone gli effetti⁴². In un confronto incrociato continuo tra Congresso e presidente, nonché tra repubblicani e democratici, aumenti di spesa sociale furono barattati con aumenti per la spesa militare, senza che misure di compensazione tributaria venissero adottate, fino a raggiungere intorno a metà degli anni ottanta un deficit di 212 miliardi di dollari, pari al 5,35 del Pil, senza precedenti nella storia degli Stati Uniti.

E' da quel momento che scattò un allarme acuto sui rischi per la tenuta dell'ordinamento causati da una simile involuzione. Un primo effetto di quell'allarme fu la rapida approvazione, a dicembre del 1985, di un'importante legge di sistema, il *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*. A conferma di quanto il principio costituzionale implicito del

⁴¹ V.P. Nanda, *Limitations*, cit., p. 544.

⁴² La stessa presidenza Reagan, assurta a paradigma mondiale per le politiche 'liberiste' composte di tagli, detassazione e *deregulation*, fu in realtà per certi aspetti assai più 'keynesiana' di quanto si sia mostrata osservante dei noti precetti teorici che pretendono, in maniera non sempre confermata dai fatti, di associare propensioni accentuate per un mercato fortemente competitivo con l'attenzione per l'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo quanto più era oggetto di preoccupazione sul piano retorico e di molte declamazioni elettorali, tanto più era abbandonato come obiettivo concreto, non tanto per intenzioni soggettive deliberate quanto per il concorrere di fattori qualificati come *log rolling*. J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, Volume 3, Indianapolis, 1999.

pareggio di bilancio avesse bisogno almeno di una forte iniziativa legislativa per essere riportato in auge, dopo decenni di marginalizzazione o persino oblio, per la prima volta a livello federale la legislazione di bilancio fu modificata non solo sotto aspetti procedurali o di riequilibrio nei rapporti di forza tra poteri, bensì con l'introduzione di vincoli materiali e quantitativi all'indebitamento, da far valere negli anni e nelle legislature successive (non senza problemi di costituzionalità). La legge prevedeva dei saldi di bilancio vincolati in decrescita di anno in anno fino a raggiungere il pareggio nel 1991, con possibilità di 'sequestro' o taglio automatico delle spese in eccesso rispetto ai saldi prefissati, sequestro le cui modalità sarebbero state condivise tra Presidente e Congresso in modo da rispettare almeno in parte il potere decisionale del legislativo sotto questo aspetto⁴³.

Sennonché questo impianto legislativo fu travolto con altrettanta rapidità da una sentenza della Corte Suprema, la *Bowsher v. Synar*⁴⁴, con argomentazioni legate soprattutto alla separazione dei poteri, che però rischiarono di travolgere l'obiettivo dell'equilibrio bilancio tendente al pareggio, di cui non era disconosciuta da nessuno la valenza costituzionale. Le argomentazioni, adottate a stretta maggioranza, si incentravano in sostanza sul fatto che il *Comptroller General*, un funzionario federale nominato dal Presidente su *advice and consent* del Senato – istituito fin dal 1921 ma ora munito dalla nuova legge del potere di far decadere mediante *sequester* automatico leggi di spesa in eccedenza ai tetti di deficit prefissati, con grande discrezionalità su quali leggi operare – potesse a sua volta essere sfiduciabile dal Congresso con una *joint resolution* delle due Camere oltre che con il tradizionale *impeachment*. Se quest'ultima circostanza era adatta a far considerare il *Comptroller General* una sorta di agente del Congresso, e dunque figura in sostanza alle dipendenze del legislativo, secondo la maggioranza del collegio giudicante non era appropriato attribuirgli funzioni materialmente esecutive, come quella di prendere provvedimenti puntuali immediati. L'opinione di maggioranza si atteneva ad una concezione rigorosa, restrittiva ed estremamente formalistica della divisione dei poteri, la quale – secondo le critiche formulate nelle opinioni dissenzienti – non teneva conto fin da principio del fatto che lo stesso principio basilare della forma di governo americana, per poter funzionare e non dar luogo ad una paralisi permanente del sistema, doveva essere compensato da interferenze reciproche nella forma dei *checks and balances*, ciascuno dei quali costituisce eccezione ad una divisione-separazione rigida tra poteri e organi. E nella prospettiva delle opinioni dissenzienti proprio la possibilità che un funzionario materialmente esecutivo si interponesse eccezionalmente nell'*enforcement* di atti legislativi, in base a una decisione di sistema preliminarmente presa dallo stesso Congresso, costituiva appunto uno dei freni e contrappesi pienamente coerenti con lo spirito della Costituzione.

⁴³ Non sembra necessario sottolineare la natura materialmente costituzionale di un mutamento di indirizzo di una tale portata nell'ambito di un aspetto così importante della politica nazionale. Tuttavia proprio l'assenza di un emendamento alla Costituzione formale a suggello di una tale decisione di sistema poneva due problemi. Per un verso essa rendeva la stessa legge aggirabile da leggi successive che disponessero in modo diverso. Per l'altro non giustificava a sufficienza il rischio di coartare la volontà di parlamentari ancora non eletti, considerati sia la nota brevissima durata biennale di ogni Camera dei rappresentanti sia il rinnovo parziale del Senato di un terzo ogni due anni.

⁴⁴ 478 U.S. 714 (1986).

Nel 1987 fu approvato un *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act*, con cui l'obiettivo del pareggio di bilancio venne ricalibrato in modo da renderlo più realistico. In primo luogo l'azzeramento del deficit fu rinviato di due anni, fino al 1993. Ma l'elemento più qualificato dell'innovazione consisteva nella revisione della procedura di sequestro, che prevede scelte più qualificate all'interno delle voci di spesa (seppure il 70% della spesa federale aggregata restasse non aggredibile).

Non sono fondamentalmente diverse le osservazioni da formulare in merito al successivo *Budget Enforcement Act*, dell'ottobre 1990. Questa legge, approvata già sotto la presidenza di Bush Senior, prendeva atto del parziale fallimento degli atti precedenti, soprattutto per l'incapacità di azzerare il deficit entro i tempi previsti. In linea con una 'filosofia' ispiratrice nel frattempo emersa in tema di politica economica, l'obiettivo non era più la graduale riduzione fino all'azzeramento del deficit entro un numero prefissato di anni, bensì il controllo della spesa. Oltre al fatto che i massimali di deficit ammessi rispetto alle leggi precedenti furono portati a livelli più elevati, si evidenziò una maggiore attenzione sotto il profilo del controllo della dinamica della spesa pubblica, senza porre quest'ultima in stretta relazione con il rapporto diretto che questa potesse avere con il deficit complessivo. Erano i capitoli di spesa a dover essere tenuti sotto controllo, indipendentemente dagli effetti complessivi che un tale controllo potesse produrre sul deficit. D'altra parte furono escluse dal calcolo delle spese quelle effettuate per la *Social Security*, considerate *off-budget* da questo punto di vista (non che ciò costituisse un problema, dal momento che il rapporto tra spese ed entrate in questo settore esibiva dei crescenti surplus).

Un'ulteriore tappa nella lotta al deficit si è compiuta con il *Line Item Veto Act* del 1996⁴⁵. Questa legge si poneva nel solco di quella del 1990 quanto alla strategia di aggressione indiretta al deficit avendo di mira la formazione delle leggi di spesa. Ma questa volta, invece di prevedere auto-limitazioni essenzialmente ad opera del Congresso, e sullo stesso capaci di agire, si scelse di intervenire più sul versante dell'equilibrio tra poteri, formalizzando un potere presidenziale da molti decenni invalso ma altrettanto controverso, quello del veto selettivo su singole parti di una legge. L'impianto della legge era insomma predisposto non a inserire misure di contenimento del deficit nel momento in cui la legge di bilancio si formava – si trattava all'evidenza di procedure nei cui confronti si poteva considerare esaurito, o almeno molto compresso il credito di fiducia che su esse era stato in precedenza investito – bensì a consentire all'esecutivo di intervenire *ex post*, inibendone l'efficacia, su singoli capitoli accuratamente selezionati di legislazione puramente di spesa (gli *appropriation acts*), appena adottata dal Congresso, i quali ad avviso dell'esecutivo si rivelassero incompatibili con gli obiettivi di bilancio approvati dallo stesso legislativo. Secondo la legge che lo introduceva a livello federale, Il *Line Item Veto*, un istituto già a disposizione dei governatori contro i rispettivi Congressi in molti stati federati, avrebbe potuto essere superato dall'approvazione di un *disapproval bill* da parte del Congresso, il quale però correva il rischio di subire il formale veto presidenziale previsto dall'art. I, sez. 7, § 2 della

⁴⁵ La genesi del *line-item veto*, così come le sue quasi immediate vicissitudini giudiziarie, è oculatamente ricostruita da A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., pp. 153-ss.

Costituzione. Caratterizzato insomma da una procedura piuttosto farraginosa, il *Line Item Veto Act* rappresentava il tentativo di accordare al Presidente una capacità di incidere sull'attività legislativa del Congresso, sia pure limitata ad argomenti specifici, ma prestava il fianco all'accusa di attribuire all'esecutivo un potere privo di armonia con il dettato costituzionale, aggirando le doverose e ardue procedure di revisione che secondo molti si sarebbero imposte.

La vita di questo impianto normativo fu difatti assai breve. Grazie alla tecnica di *expedited review* immessa in una clausola della stessa legge, tale da consentire un giudizio di fatto accentrato, il *Line Item Veto Act* fu sottoposto rapidamente al giudizio della Corte Suprema federale per essere giudicato costituzionalmente illegittimo dalla stessa Corte nel caso *Clinton v. City of New York*. L'addebito principale mosso alla legge era quello per cui essa avrebbe violato l'art. I, sezione 7, della Costituzione, con la famosa *presentment clause*, della quale il veto presidenziale era parte in quanto possibilità accordata all'esecutivo di impedire l'entrata in vigore di un'intera legge deliberata dal Congresso, non già di selezionare in base a considerazioni di opportunità parti di legge già entrate in vigore.

4. Il *debt ceiling* e il contenimento del debito federale

La sommaria ricostruzione che si è sopra compiuta, essendo riferita alla politica di bilancio in senso stretto, è ricaduta nel problema del deficit. Era inevitabile, dal momento che gli esercizi finanziari annuali, comunque amministrati, si occupano di un flusso ristretto entro un limitato ambito temporale. L'analisi non si è dunque occupata dello *stock* di debito consolidato, che nell'accezione statunitense copre tutte le obbligazioni in precedenza assunte dalla federazione, e non ancora giunte a scadenza, con i relativi interessi nel frattempo maturati⁴⁶. Ma nella misura in cui esiste un rapporto di reciproco condizionamento tra questi due fenomeni, anche negli Stati Uniti il tema del debito è tornato a provocare crescente allarme, soprattutto a causa della sua vistosa crescita nel corso degli ultimi decenni. E' evidente come le politiche di riduzione sistematica del deficit, quali che ne siano stati i risultati, fossero e restino finalizzate a una prospettiva di contenimento

⁴⁶ Per comprendere il tema della sostenibilità complessiva del debito, ma anche la sua pressante rilevanza costituzionale, diventa a questo punto necessario affrontare un problema relativo alla sua definizione. In una sua accezione minimale, e accolta di là come da questa parte dell'Oceano, si può intendere per debito pubblico l'insieme delle obbligazioni finanziarie assunte da parte dell'intero settore pubblico di un ordinamento statale, in altri termini l'indicatore di quanta spesa pubblica è finanziata dal ricorso al mercato finanziario anziché dalla tassazione. Lo si può anche definire, come sopra si è accennato, quale somma di tutte le obbligazioni già contratte con gli interessi che nel frattempo sono maturati sulle stesse. Ma, nell'ambito di una frequente confusione concettuale, prima ancora che lessicale, nella nozione di debito vengono talora ricomprese anche obbligazioni di spesa future, solo in parte prevedibili nella loro entità, derivanti da autorizzazioni di spesa (*appropriations*) già fornite della forza di legge efficace. Tali spese (orientativamente) previste per scelta politica, si suddividono a loro volta in spese discrezionali e obbligatorie (queste ultime, difficilmente comprimibili dal Congresso, dipendono da programmi pluriennali; ma esse sono lievitate negli ultimi anni per il fatto che vi sono state fatti rientrare i programmi di salvataggio delle società finanziarie in crisi), e il peso di quelle obbligatorie, tra le quali si annoverano numerosi programmi sociali, è lievitato costantemente negli ultimi decenni.

e successiva riduzione del debito, ai fini soprattutto di una maggiore sostenibilità complessiva di quest'ultimo. Dunque, sebbene i due temi possano essere trattati separatamente sul piano tecnico, la loro correlazione interrelazione concettuale è innegabile.

In ogni caso i due fenomeni sono stati mantenuti formalmente separati nell'esperienza federale nord-americana, con una prevalenza, per lo meno negli ultimi decenni, della lotta al disavanzo. Anche la materia del debito è però conosciuta alla vicenda di questo paese, dove ha acquisito da tempo una rilevanza legislativa non trascurabile. Per comprendere meglio la complicata questione occorre dipanare intrecci tra questioni relative alle fonti normative, alla giurisprudenza, ai rapporti intersoggettivi in seno alla federazione. Quando si parla di debito e deficit si toccano aspetti distinti di uno stesso problema, il cui trattamento giuridico ha conosciuto un separato e alquanto differenziato sviluppo a livello federale e statale, con differenza tra una disciplina a livello di legislazione ordinaria – che si può definire organica in senso atecnico, in quanto sistematica – e una normazione costituzionale.

La legislazione contro il debito conosce una storia anche più risalente di quella volta a ridurre il deficit. Essa fu inaugurata dal *Second Liberty Bond Act* del 1917, con cui fu introdotto l'istituto del *debt limit*, più comunemente noto come *debt ceiling*⁴⁷. La data non è casuale e si collega con l'ingresso degli Stati Uniti nella prima guerra mondiale, momento storico in cui si ritenne inopportuno seguire a vincolare l'amministrazione federale a puntuali specifiche autorizzazioni a indebitarsi, preferendosi fissare un 'tetto' al volume complessivo del debito in termini nominali, allo scopo di ampliare l'autonomia e il margine di manovra del governo in una fase di ascesa del suo impegno internazionale. Questa scelta, rivelatasi definitiva, ha segnato però, a ben vedere, uno spartiacque tra due concezioni antitetiche in merito al modo di amministrare le finanze pubbliche americane, incompatibili tra loro e però entrambe formalmente compatibili con l'art. I, sez. 8, § 2 della Costituzione. Dalle origini fino al 1917 la disposizione era stata interpretata nel senso che il Congresso, solo responsabile di ultima istanza della scelta di ricorrere ai mercati finanziari, avrebbe autorizzato l'esecutivo, tramite il Tesoro federale, a ogni puntuale emissione di titoli di debito, possibilmente indicando nell'autorizzazione legislativa gli obiettivi specifici cui tale emissione sarebbe stata finalizzata⁴⁸. Dal 1917 in poi il potere congressuale di autorizzare indebitamento fu trasformato in una facoltà conferita in via generale, con possibilità per il Tesoro di usufruirne in maniera discrezionale, parziale e scandita anche a distanza di tempo, oltre che non motivata puntualmente, ancorché assoggettata appunto ad un tetto massimo in linea di principio invalicabile. Si evidenzia così un interessante profilo di possibile paradosso: il *debt ceiling*, che volle porsi da subito come uno spazio di libertà concesso dal legislativo

⁴⁷ Sul punto specifico D. Andrew Austin, *The Debt Limit: History and Recent Increases*, Washington (Congressional Research Service), 2015, p. 5 (reperibile a <https://fas.org/sgp/crs/misc/RI.31967.pdf>). Per più ampie considerazioni L. Icher, *Le debt ceiling aux États-Unis: de l'utilité d'un instrument inutilisé*, in *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 4, 2014, pp. 1051-ss.

⁴⁸ B. White, *America's Fiscal Constitution*, cit., p. 157: «Congress authorized each issue of debt, and the public could easily identify precisely why the federal government had borrowed».

all'esecutivo⁴⁹, ma al tempo stesso come vincolo diretto all'espansione del ricorso al mercato – e vincolo indiretto alla spesa pubblica –, con il collocarsi al di sopra, e in misura consistente, del livello di debito attuale al momento della sua approvazione, nel tempo però finì, anche per l'indeterminatezza degli obiettivi entro lo spazio di libertà cui si è accennato, per convalidare una politica governativa di emissione di titoli che servissero allo scopo di compensare con denaro fresco preso a prestito quelle spese che erano già state munite della forza di legge federale mediante successive *appropriation acts*, ma che non erano mai state coperte, talora in piena consapevolezza, con adeguate previsioni di entrate tributarie. Non era questa la finalità originaria del *debt ceiling*, che intendeva mantenersi entro i confini tradizionali della *unwritten constitution* in materia fiscale, pur innovandone alcune tecniche. La finalità originaria non era questa perché il maggiore indebitamento avallato dal *debt ceiling*, che pure sperava di tenerlo sotto controllo, era stato in sede politica ricollegato alle esigenze pressanti della partecipazione degli Stati Uniti alla prima guerra mondiale, ma non era in ogni caso ipotizzato come finalizzabile a misure di spesa corrente.

Per vero, la *ratio* della legge del 1917 è stata recentemente oggetto di una reinterpretazione in senso assai restrittivo, per non dire riduttivo. Il limite a suo tempo fissato, collegato a una seconda emissione di titoli per finanziare lo sforzo bellico della nazione, serviva secondo tale lettura a chiarire che oltre a ciò, in quel contesto e a quella finalità specifica, non si sarebbe potuti andare; si trattava in altri termini, o avrebbe dovuto trattarsi, di una misura di scopo precisa, episodica, non già del punto di avvio per una legislazione di sistema finalizzata a controllare il governo della spesa e le decisioni di bilancio nel corso dei decenni⁵⁰. Come che sia, sta di fatto che il *debt ceiling*, quale istituto giuridico di governo della finanza pubblica nordamericana, si appresta oramai a compiere un secolo di vita, pur modificato, a lungo dimenticato, negletto⁵¹, alterato poi nelle giustificazioni, tornato rapidamente alla memoria in forma clamorosa, tanto che è stato al centro di un conflitto politico-costituzionale ad altissima intensità, sovente detestato al punto che in tempi recenti se ne è affermata in termini apodittici l'incostituzionalità – un aspetto questo tutto da affrontare – e se ne è auspicata l'abrogazione o addirittura una disinvolta disapplicazione ad opera dell'esecutivo, ma in modo talmente velleitario da risultare del tutto infruttuoso.

⁴⁹ Secondo J. Hazan, *Unconstitutional Debt Ceilings*, cit., p. 29, fu tale maggiore indipendenza a consentire al Tesoro di mantenere bassi i costi dell'indebitamento, consentendo agli USA di finanziare ben due guerre mondiali. Ci sarebbe da chiedersi se il merito di questi bassi costi non sia piuttosto da attribuirsi ad altre cause che alla facilità di ricorrere al mercato finanziario: per esempio alla forza e alla creatività del sistema economico americano.

⁵⁰ Di una «modest original purpose» parla B. White, *op. cit.*, p. 165, aggiungendo che il *ceiling* «was never intended to replace the traditional requirement for congressional authorization of debt for defined purposes». Non si discute che così sia sicuramente stato negli intenti originari, ma dall'evoluzione successiva pare che ciò non abbia potuto ostacolare il formarsi di un'eterogeneità dei fini. Non sono mancate addirittura letture volte quasi a ridicolizzare il significato dell'istituto, come quella per cui (N.H. Buchanan, M.C. Dorf, *Don't End or Audit the Fed: Central Bank Independence in an Age of Austerity*, in *Cornell Law Review*, Vol. 102, 2016, p. 51), «prior to 2011 this law was essentially a meaningless bit of feel-good legislation with no practical import». Se così fosse, non si capirebbe perché tale legislazione è durata ormai un secolo, e – al momento decisivo – il conflitto in merito ai suoi scopi è stato sul punto di aggiungere una crisi costituzionale alla già esistente crisi economica.

⁵¹ «Historically this “debt ceiling” has been largely a formality», secondo J. Hazan, *Unconstitutional Debt Ceilings*, cit., p. 29.

La legge del 1917, la cui impostazione è stata più volte modificata nel corso dei decenni, ha però mantenuto ferma una parte del suo impianto concettuale di base. Un elemento fondamentale, si diceva, si trova nella fissazione per legge di un importo massimo in termini nominali al livello del debito⁵². Si tratta dunque di un dato piuttosto grezzo, svincolato da legami con altre grandezze macroeconomiche, come quella relativa alla determinazione del prodotto interno lordo, e già sotto questo aspetto il valore del parametro adottato è diverso da quello in seguito individuato in altri ordinamenti. Il livello massimo del debito deve essere fissato dal Congresso, con la conseguenza che l'amministrazione rischia la paralisi delle proprie attività una volta che il livello sia stato raggiunto. Dato però il criterio nominale di fissazione del parametro, nella perdurante incapacità di ridurre le dimensioni del debito la sola inflazione è sufficiente a ridurre il valore in termini reali, imponendo solo per questo frequenti adeguamenti verso l'alto della soglia (sempre che tali aggiornamenti non siano ulteriormente determinati da scelte peculiari di politica economica o da shock macroeconomici). Per comprendere la serietà e l'efficacia dell'impegno politico nel contenimento del debito, che si produce in questa sorta di continuativo auto-vincolo legislativo, sarebbe dunque necessario soffermarsi sui valori nominali dei tetti massimi volta per volta stabiliti in relazione a grandezze come il prodotto interno lordo, e osservarne la traiettoria.

A prescindere da una ricerca di questo tipo, qualche altro elemento di questa legislazione ha motivi di interesse in una prospettiva di comparazione. Intanto si può osservare che il tetto massimo del debito nominale consentito è continuamente fissato a un livello superiore a quello cui si trova il debito nominale attuale (è noto quanto ciò non vada dato per scontato, specie alla luce dell'attuale esperienza europea). Si tratta in altri termini di un limite (che sarebbe in linea di principio) da non superare, non già di un parametro di riferimento, verso il quale convergere idealmente nella consapevolezza di averlo già superato. È interessante però che al momento della propria introduzione il livello attuale del debito si collocava molto al di sotto del massimo consentito dalla legge, mentre alla vigilia della seconda guerra mondiale lo scostamento tra i due valori si era già ridotto a circa un dieci per cento⁵³. Questo avvicinamento del dato reale a un livello di sostenibilità, astrattamente predeterminato per legge, segnala già uno stato di tensione delle finanze pubbliche, tale da richiedere misure di risanamento o in alternativa volte a elevare il tetto, con il rischio di contraddire gli obiettivi di un simile impianto legislativo.

⁵² Va detto che è stato Franklin D. Roosevelt, nel 1939, a imporre un limite generalizzato per legge al livello aggregato di tutto il debito federale, fissato allora a 45 miliardi di dollari, in luogo di un limite circoscritto ad alcune specifiche emissioni, come era avvenuto fin dal 1917. Così D. Andrew Austin, *The Debt Limit*, cit., p. 7, che aggiunge che le manovre operate dal Congresso sotto Roosevelt erano finalizzate ad allungare i tempi di maturazione dei titoli al fine di rendere meno oneroso il servizio del debito. Con quelle misure si può affermare che è intervenuta anche una mutazione nel significato del tetto legislativo al debito, che si è avvicinato alle finalità che gli vengono riconosciute al giorno d'oggi.

⁵³ Ibidem, p. 7. Secondo V.P. Nanda, *Limitations on Government Debt*, cit., p. 546, si sono contate circa 93 variazioni al valore nominale del *debt ceiling* a far data dalla sua originaria introduzione, nel 1917. Non tutte le variazioni sono state di segno positivo, ma queste ultime sono nettamente prevalenti. Un'impennata fu registrata durante la seconda guerra mondiale, seguita da alcune misure di calo. A partire dagli anni 60, tuttavia, il limite di norma non ha fatto che crescere, con un'esplosione negli ultimi anni, dalla crisi dei mutui *subprime* del 2008 in poi.

Nell'imminenza di uno sfondamento del tetto previsto per legge quali sono dunque le conseguenze previste? L'argomento è discusso in dottrina più di quanto sia disciplinato per legge, dunque l'eventualità teorica è aperta a un confronto di opinioni. Sembra in ogni caso che vada data priorità al pagamento degli interessi sul capitale preso a prestito. Per il resto il governo non solo sarebbe privato della facoltà di ricorrere al mercato, ma sarebbe addirittura costretto a sospendere, a tempo indeterminato, impegni di spesa già assunti per legge, tagliare servizi, licenziare dipendenti federali, chiudere pubblici uffici⁵⁴. L'alternativa secca è quella di elevare il livello del debito federale ammissibile per mezzo di un semplice ritocco legislativo al suo importo massimo nominale (innumerevoli volte operato), se non si vuole tenere conto della possibilità apparentemente pressoché illimitata di stampare moneta ad opera della *Federal Reserve* o di quella di mettere in vendita beni del demanio federale⁵⁵; ma per altro verso, e proprio per questa circostanza, è un'alternativa che sembra quasi voler vanificare o contraddire il significato stesso della volontà legislativa di fissare limiti alla crescita del debito, i quali hanno un senso in quanto siano invalicabili o quanto meno non aggirabili *ad libitum*.

In ogni caso, tanto la *Public Debt Clause* rinchiusa nel XIV emendamento quanto il *debt ceiling* nato nel 1917 in forma solo legislativa hanno conosciuto un destino parallelo, da un lato per le lunghe parentesi di oblio nelle quali sono stati relegati, dall'altro per il loro inatteso e prepotente irrompere sulla scena pubblica dopo il 2011, con un tentativo di porre i due istituti in rotta di collisione, neutralizzando o persino annientando il secondo in forza di un'interpretazione parziale, comunque forzata e forse neanche formalmente corretta del primo.

Le due fasi acute di crisi recente del debito pubblico americano sono in gran parte il portato del collasso del sistema finanziario privato avviatosi dal 2008. A prescindere da giudizi soggettivi sul comportamento degli attori sulla scena, è indubbio che le tensioni intorno al limite legislativo al debito sono state scatenate dal fatto che il governo federale ha dovuto far ricorso a tutte le risorse a disposizione, e forse anche oltre, per fronteggiare la crisi prima finanziaria e poi economica, approssimando di nuovo oltremodo il debito reale a quello che in astratto era stato prefigurato come il limite della non tollerabilità. Il primo episodio è quello del 2011, quando i repubblicani in entrambe le Camere hanno minacciato il *default* tecnico per estorcere ai democratici e al Presidente Obama tagli alla spesa pubblica senza concedere in cambio alcun inasprimento tributario. Il secondo risale a fine 2012, in coincidenza con il famoso *fiscal cliff*, e portò a sospendere provvisoriamente il *debt ceiling*, prima che fossero raggiunte alcune soluzioni di compromesso e che la ripresa economica incrementasse le entrate fiscali, risolvendo per così dire da sé il problema. Ma il *government shutdown* su alcune agenzie e funzioni federali, soprattutto nel secondo caso, ebbe

⁵⁴ E' ciò che nel linguaggio o nel gergo della finanza pubblica americana viene definito *default*: un *default* 'tecnico', a rigore, e che non collima del tutto con l'idea a cui lo stesso termine viene associato, per esempio, in Europa (dove lo si intende più come un'insolvenza per reale e oggettiva *incapacità* di far fronte a obbligazioni assunte, non perché una legge ponga ostacoli in tal senso a scopo, opportuno o magari erroneo, di profilarsi contro situazioni peggiori).

⁵⁵ E in ogni caso anche queste opzioni, pur nella pratica applicate, sono soggette ad altre problematiche di rapporti tra poteri, come si dirà in seguito (non si entra qui nel merito degli aspetti squisitamente economici dell'argomento).

un impatto negativo sulla reputazione dei titoli federali americani, riducendone il valore per qualche tempo.

I due episodi hanno poi innescato un acceso scontro tra poteri, di immediate implicazioni costituzionali. Nell'imminenza del *default*, alcuni settori dell'opinione pubblica e alcuni giuristi hanno sostenuto che il Presidente Obama avrebbe dovuto ignorare il tetto al debito e dar corso unilateralmente a tutte le obbligazioni di spesa già assunte con leggi del Congresso. Le argomentazioni sono state simili anche se non identiche. Vi è chi ha sostenuto che l'adozione da parte del Congresso di *appropriations* di spesa costituisce addirittura un'implicita autorizzazione al Tesoro a prendere a prestito tutte le somme non già coperte con voci tributarie di entrata⁵⁶, a fronte della quale ogni altra statuizione legislativa, sia essa il bilancio o sia anche il limite al debito, deve cadere nel nulla. Più sofisticate, invece, le argomentazioni di altri due studiosi che si sono pronunciati sul tema a ripetizione⁵⁷: a loro avviso la situazione descritta schiudeva davanti all'esecutivo un trilemma di ipotesi di azione, ciascuna delle quali incostituzionale: ignorare il *debt ceiling* ed emettere unilateralmente nuovi titoli, usurpando il potere solo del Congresso di ricorrere al mercato; aumentare unilateralmente le imposte, usurpando il potere legislativo di tassare; tagliare unilateralmente le spese, di nuovo usurpandone il relativo potere⁵⁸. In estrema sintesi, secondo questi autori, la prima delle ipotesi è la 'meno incostituzionale', perché è quella che, pur omettendo come le altre precise disposizioni di legge, ed entrando per questa via in rotta con la divisione dei poteri, si giustifica almeno con la salvaguardia di un altro principio costituzionale sacro, quello della sezione 4 del XIV emendamento (per come da loro interpretata).

In senso contrario a tali affermazioni si sono prodotte argomentazioni volte a negare che l'esecutivo potesse ignorare l'esiguità degli strumenti a sua disposizione, laddove la Costituzione è sufficientemente chiara (lo stesso Obama, tramite i suoi collaboratori, avrebbe riconosciuto non esservi un *winning argument* tale da convincerlo a intraprendere un simile passo). In ogni caso, si è sostenuto, se il Presidente avesse elevato il limite al debito con un atto esecutivo, non avrebbe agito a sostegno di un'azione o comunque di un sentimento diffuso presso il Congresso; ma avrebbe agito a sostegno di una politica fiscale presidenziale, contrastante con quella del Congresso, in violazione della divisione dei poteri, poiché da ogni dettaglio della Costituzione risulta che le scelte economiche (fiscali,

⁵⁶ J. Hazan, *Unconstitutional Debt Ceilings*, cit., p. 30, che non esita poi evocare tanto il federalista Alexander Hamilton quanto l'antifederalista Thomas Jefferson (p. 37) per perorare la causa di poteri extra-costituzionali al fine di salvare la nazione.

⁵⁷ N.H. Buchanan, M.C. Dorf, *Nullifying the Debt Ceiling Threat Once and for All: Why the President Should Embrace the Least Unconstitutional Option*, in *Columbia Law Review Sidebar*, vol. 112, 2012, pp. 237-249; Id., *How to Choose the Least Unconstitutional Option: Lessons for the President (and Others) from the Ceiling Standoff*, in *Columbia Law Review*, vol. 112, 2012, pp. 1175-1243; Id., *Borrowing by any Other Name: Why Presidential "Spending Cuts" Would Still Exceed the Debt Ceiling*, in *Columbia Law Review Sidebar*, vol. 114, 2014, pp. 26-50.

⁵⁸ Anche la possibilità eventuale di alienare proprietà federali avrebbe violato l'art. IV, sez. 3, cl. 2 Cost., che riserva anch'esso al Congresso i necessari poteri. Idem per l'ipotesi di stampare cartamoneta a beneficio del Tesoro, che contravverrebbe all'art. I, sez. 8, cl. 5, riservante al Congresso il potere di battere moneta e regolarne il valore (pur se in questo contesto, poiché la legislazione in vigore fissa a un certo livello solo la quantità di cartamoneta in circolazione, un inventivo personaggio ebbe l'idea di coniare una moneta di platino del valore facciale di mille miliardi di dollari, da depositare nel conto di tesoreria intestato al Tesoro, al fine di soddisfare le necessità di spesa già impegnate per legge).

monetarie) appartengono al solo Congresso, e dall'art. II, sez. 2, enumerante i poteri presidenziali, risultano escluse proprio queste materie, mentre al contrario (art. II, sez. 3) si afferma il dovere presidenziale di prestare cura che le leggi siano fedelmente eseguite⁵⁹. Si è aggiunto in ogni caso⁶⁰ che la stessa sezione quinta del XIV emendamento attribuisce al solo Congresso il potere di dargli attuazione con adeguata legislazione⁶¹. Si tratta, com'è evidente, di un argomento formale, che potrebbe essere da qualcuno liquidato come formalistico o persino 'testualista'.

Se allora ciò non bastasse, prima di portare un argomento che appare ancora più decisivo è il caso di fare un riconoscimento a uno degli esponenti della dottrina in precedenza menzionati, di cui non si condividono le opinioni. A più riprese si è operata una fondamentale distinzione tra *ability* e *intent*, o *willingness*, nel far fronte alle obbligazioni americane rispetto al debito⁶². Si tratta di una distinzione che conforta quanto era stato intuito da chi scrive queste righe, fin da quando ha affrontato l'argomento in discussione, anche se chi scrive individua in modo diverso le situazioni in cui questi due concetti sono da considerarsi pertinenti e dunque applicabili. In ogni caso qui sta uno snodo decisivo della questione. Tutta la querelle degli anni recenti in merito al *debt ceiling* e al XIV emendamento muove da un assunto (molto spesso) non dichiarato e dato per scontato, che si può, con qualche sommarietà, richiamare nei seguenti termini: gli Stati Uniti vantano una capacità pressoché illimitata di sostenere e rifinanziare il proprio debito, quali che siano le ragioni di questa forza. Poiché la decisione di incrementarlo dipende dalla propria volontà, e non incontra sulla propria strada alcun ostacolo oggettivo immediato, né prospetta particolari incognite per il futuro, misure artificiose volte a limitarlo o anche solo contenerlo sono un inutile impaccio all'espansione dell'economia, austerità superflua, frutto di teorie economiche sbagliate o infondate. Inoltre, in questa chiave, i pericoli di *default* tecnico sopra richiamati non solo sono essi per primi un danno alla reputazione del paese, che vede aumentare il premio al rischio ogni volta che quelle convulsioni politiche si presentano; ma divengono causa di una possibile violazione della Costituzione, rendendo il paese incapace di tener fede a un fondamentale tipo di obbligazione, trasformandolo in sostanza, e inutilmente, in un paese insolvente. Il *debt ceiling* è quindi almeno politicamente inopportuno; usato come arma di ricatto o portato a estreme conseguenze può essere persino incostituzionale; esso va dunque levato di mezzo, in un modo o nell'altro.

Ma anche negli Stati Uniti questa opinione, benché assai radicata, non è universalmente condivisa. La stessa lunga esistenza di questa misura legislativa, compresa una rilettura ed estensione del suo significato, testimonia l'esistenza di un modo diverso di guardare al problema. Se si condivide che un'accumulazione incontrollata di debito può essere un azzardo foriero di pericoli, allora si capovolge la relazione che la legislazione fin qui analizzata assume con l'obbligo costituzionale di «non mettere in questione», in nessun

⁵⁹ Z.L. Hutchinson, *Whose Authority?*, cit., pp. 185-186.

⁶⁰ D. Strickland, *The Public Debt Clause Debate*, cit., p. 796.

⁶¹ «The Congress shall have power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article».

⁶² J. Hazan, *Unconstitutional Debt Ceilings*, cit., pp. 29 e 32 in particolare.

modo (e non solo espressamente ripudiare), la validità del debito americano autorizzato dalla legge. Anche una lettura formalista e puntuale di singole parti del testo si sposa con una sua esegesi alquanto più sistematica, che per giunta non presenta problemi di conciliazione con la consapevolezza storica e con la volontà dei *Framers* di tardo ottocento, ma anzi ne esalta una percezione che potrebbe essere meno strumentale. In questa prospettiva, l'esistenza di una legislazione mirata al controllo del debito – così come del deficit – non solo non andrebbe incontro a sospetti di incostituzionalità, ma potrebbe persino essere contemplata come costituzionalmente doverosa. Il piano d'indagine allora si sposterebbe dalla legittimità di una simile normativa a quello della sua adeguatezza, dell'efficacia rispetto allo scopo, e semmai alla necessità di un suo potenziamento, capace di prevenire qualche possibile effetto 'collaterale' indesiderabile. In definitiva l'argomento persuasivo sembra quello portato magistralmente da Laurence Tribe, pur nell'angusto spazio di una colonna di quotidiano⁶³, dove le perorazioni di segno opposto vengono neutralizzate con l'osservazione che ogni disavanzo di bilancio, ogni aumento di spesa o taglio fiscale potrebbe essere attaccato su basi costituzionali perché potrebbe leggermente incrementare la possibilità di *default*; e vengono tacciate infine di essere *self-defeatist*, perché anche l'assenza di un *debt ceiling* potrebbe essere censurata di incostituzionalità, giacché più grande è il debito della nazione maggiore la difficoltà di ripagarlo e la probabilità di un (autentico) *default*. E' evidente che conclusioni di questo tipo sono condivisibili solo a condizione di concepire il governo della finanza pubblica, nel lungo termine, come mirato non solo alla *willingness* di fronteggiare minacce immediate e tecniche di insolvenza, ma anche alla *ability* di prevenire rischi oggettivi in tal senso.

5. I tentativi infruttuosi di introdurre un emendamento volto al *balanced budget*

Un difetto fondamentale di tutto questo impianto legislativo restava però la natura puramente politica e quindi facilmente aggirabile da scelte successive, sia pure ad alto valore esortativo, di tutte le complesse procedure adottate. In effetti, se quello dell'equilibrio di bilancio fosse davvero stato un principio costituzionale sufficientemente avvertito, per quanto implicito, una legge di sistema, e così articolata, sarebbe al più stata necessaria per attuarlo con precisione ma non per imporlo. Se invece un emendamento costituzionale in argomento fosse stato approvato, una scelta di questo tipo avrebbe rivelato da un lato l'opportunità, se non la necessità, di esplicitare quanto finora era stato considerato implicito, e dall'altro l'inadeguatezza della mera scelta legislativa⁶⁴. Ad avviso di chi scrive, solo la scelta di un emendamento costituzionale – a maggior ragione tenendo a mente la difficoltà e lentezza, e in certa misura anche la solennità di un tale processo di revisione in un ordinamento come quello degli Stati Uniti – avrebbe potuto conferire una legittimazione

⁶³ L.H. Tribe, *A Ceiling We Can't Wish Away*, in *The New York Times*, July 7, 2011, reperibile a <http://www.nytimes.com/2011/07/08/opinion/08tribe.html>.

⁶⁴ Particolarmente scettica in merito alla reale natura costituzionale della crisi degli anni scorsi è l'opinione di M. Tushnet, *The United States Constitution*, cit., p. 300. Da questa opinione discende l'altra, espressa dallo stesso A., per cui tutti gli adeguamenti necessari allo scopo possono essere raggiunti in mera via interpretativa.

potenzialmente insuperabile al bene comune supremo, e almeno in linea di principio largamente condiviso, insito nell'equilibrio dei conti pubblici.

Una scelta di questo tipo, certo, avrebbe dovuto fronteggiare le obiezioni avanzate da parte dell'opinione pubblica americana e del suo ceto politico, obiezioni non banali e rafforzate da un'indubbia valenza retorica sul piano della democraticità dell'ordinamento: qui ci si riferisce non tanto agli argomenti di vera o pretesa marca realistica, per cui le scelte in materia economica, le quali abbiano la pretesa di una durata pluriennale, non sono in grado di prevedere a sufficienza, di mettere in conto imprevisti; quanto alle obiezioni di natura democratica, quelle per cui – sia detto in termini brutali e persino semplicistici – non si comprende a quale scopo si eleggano rappresentanti (e senatori) a scadenze regolari prefissate in modo invariabile, se poi questi sono vincolati a scelte determinate dai loro predecessori, via via sempre più remoti nel tempo, e non sono più legalmente in grado di revocarle, restando invece subordinati a questi vincoli proprio sulle questioni senza dubbio più essenziali nel perimetro della sfera, o scelta pubblica, come quelle che dipendono dall'imposizione tributaria, dalla spesa e dall'eventuale ricorso all'indebitamento in caso di insufficiente provvista di fondi tramite l'imposizione, o – al limite – persino dall'emissione di moneta⁶⁵. E' vero però che pare connaturato alle scelte costituzionali lo scopo di limitare lo spazio di quelle legislative; e se ciò vale in altri campi – atteso che si condivida l'opportunità di una scelta di questo tipo in questa materia – lo stesso potrebbe valere nel caso del *balanced budget*.

In ogni caso vi sono stati, negli ultimi decenni, numerose iniziative per giungere all'approvazione di un tale emendamento⁶⁶. A titolo di esempio, un tentativo prese le mosse nel 1982 per il tramite di una *Joint Resolution*, prima approvata al Senato superando ampiamente il quorum dei due terzi, ma poi non adottata con la stessa maggioranza alla Camera⁶⁷. Un'altra revisione fu intrapresa nel 1986, ma venne respinta stavolta al Senato

⁶⁵ D'altra parte, secondo C. Bologna, *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria*, cit., p. 337, «uno degli argomenti frequentemente sollevati è che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio incorporerebbe nella costituzione una sola delle possibili opzioni offerte dalla teoria economica, rendendo permanente quello che in realtà è un valore transitorio o la risposta momentanea a particolari problemi sostanziali».

⁶⁶ Come ricordato da S. Volterra, *La revisione costituzionale negli Stati Uniti d'America*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, p. 374, in realtà è dalla fine degli anni sessanta che l'argomento forma oggetto di una lotta per la sua costituzionalizzazione; essa fu ingaggiata in un primo momento – e molto significativamente – a partire dagli stati, con il proposito di avvalersi dell'altra procedura di revisione della Costituzione federale, prevista dall'art. V ma ormai desueta, consistente nell'istituzione, da parte degli stessi stati, di una Convenzione con il compito *ad hoc* di presentare una proposta di emendamento al Congresso. Sul piano comparativo vi sarebbero considerazioni interessanti da fare: al fatto, già in precedenza osservato, che da lungo tempo gli stati federati hanno stabilito a carico di se stessi delle regole di costituzionalismo fiscale che non erano mai state loro imposte dalla federazione, si aggiunge ora la constatazione che dagli stessi stati è partita un'iniziativa per imporre all'Unione norme rispetto alle quali il Congresso federale era sempre stato, almeno fino ad allora, recalcitrante. Tornano di nuovo all'attenzione le dissonanze con il caso attuale dell'Europa, ordinamento 'meno' che federale, ma dove pure il 'centro' è riuscito a imporre alla 'periferia' delle opzioni fiscali che non ogni Stato membro avrebbe voluto in linea di principio, e spontaneamente, adottare (anche se la realtà è cosa ovviamente più complessa di come qui la si sia dovuta qui sintetizzare).

⁶⁷ A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., p. 258. L'emendamento disponeva in effetti l'obbligo per Congresso e Presidente di approvare un bilancio in pareggio; fissava nei tre quinti dei componenti di ciascuna camera la maggioranza necessaria per eventualmente derogare, per un anno, a tale obbligo (con ampia facoltà

per un solo voto di scarto⁶⁸. Non si fecero più tentativi significativi per circa un decennio, finché, sotto l'amministrazione Clinton, fu avviato per volontà repubblicana il processo di approvazione di un nuovo emendamento, che mirava a coniugare il pareggio di bilancio, secondo criteri essenzialmente procedurali, con una norma ben più incisiva sul piano sostanziale, poiché collegava direttamente la lotta al deficit con la riduzione della pressione fiscale e dunque del detestato *big government*⁶⁹.

Da quel momento in poi, il tema in argomento è passato per così dire dietro le quinte, senza più dominare la scena principale della lotta politica, ma senza neanche scomparire del tutto. Essendosi la polemica degli ultimi anni svolta nei termini di cui si è detto in precedenza, cioè limitata a un braccio di ferro continuativo, e in gran parte pretestuoso, sull'innalzamento del limite al debito fissato per legge, solo occasionalmente, e in modo abbastanza strumentale, l'emendamento costituzionale è tornato al centro della discussione.

E' la scuola di pensiero economico della *Public Choice*, o scelta pubblica, con a capo il premio Nobel James M. Buchanan, ad essere riconosciuta come punto di riferimento teorico per la formalizzazione costituzionale dei vincoli di bilancio. In questa sede non è possibile soffermarsi più a lungo su questo indirizzo teorico, che muove da una diffidenza nei confronti della mano pubblica assunta come dato presupposto in base però a considerazioni innovative rispetto ad altre correnti di pensiero liberale⁷⁰. Esso ritiene che i comportamenti degli agenti pubblici, che siano politici eletti o personale amministrativo di professione, non siano mossi dal perseguimento di un generico bene pubblico (come danno per scontato molte altre correnti di pensiero, perlopiù non liberali), né vadano considerati come mero elemento esogeno di perturbazione della naturale tendenza all'equilibrio del sistema (come pensavano le teorie neo-classiche più risalenti), ma che tali comportamenti coincidano semmai, e come tali vadano accuratamente analizzati, con quelli di qualunque (altro) soggetto privato, essendo dettati dall'interesse individuale⁷¹. Per quanto a gran parte della dottrina costituzionalistica o anche a quella della scienza politica ciò possa sembrare inaccettabile o persino irricevibile, il meccanismo istituzionale viene qui interpretato in

di scelta delle giustificazioni per l'eccezione); stabiliva che l'incremento della pressione fiscale nel successivo esercizio non avrebbe potuto essere superiore alla crescita del pil registrata l'anno precedente.

⁶⁸ Anche in questo caso si richiedeva una maggioranza di tre quinti per derogare all'obbligo di pareggio, ma si prevede l'esplicita eccezione di uno stato di guerra dichiarata; inoltre si voleva assoggettare ogni incremento di debito a una delibera congressuale presa a maggioranza di due terzi.

⁶⁹ A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., pp. 260-ss. Questa volta, accanto al divieto di incremento del deficit – derogabile sempre a tre quinti – fu previsto anche un tetto costituzionale al debito complessivo, che finora si era sempre inteso limitare al rango legislativo. La novità era data appunto dall'impedimento a raggiungere il pareggio di bilancio tramite nuove imposte, salva decisione contraria adottata a maggioranza dei componenti di ciascuna Camera. L'eccezione era però prevista, di nuovo, in caso di impegno in guerra degli Stati Uniti. A questo si aggiunse una limitazione di grande significato, con l'escludere la giurisdizione del potere giudiziario da casi concernenti l'emendamento. Si tagliava così di netto il tema della giustiziabilità, abbandonando un argomento di massima dignità costituzionale alla volontà di attuazione e rispetto dello stesso da parte delle forze politiche e dei loro giochi di maggioranza.

⁷⁰ E che in questo si ispira, anche secondo la formazione culturale di Buchanan, alla scienza delle finanze italiana di inizio 900.

⁷¹ Un'estesa trattazione relativa a questa corrente di pensiero – che riconosce il proprio leader intellettuale in James McGill Buchanan (1919-2013), premio Nobel per l'economia nel 1986 – è in G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni e limiti*, Bologna, 2009, pp. 31-ss.

chiave economica, come una competizione tra imprese sotto forma di partiti politici ed elettori nella veste di clienti, con l'aggravante che quello dell'arena pubblica è un 'mercato' dichiaratamente monopolistico. La visione idealizzata della democrazia politica viene ulteriormente falsificata dall'osservazione per cui l'eguaglianza formale tra cittadini-elettori fa ombra alla realtà secondo la quale gruppi di elettori, minoritari ma ben organizzati, sono in grado di imporre le proprie scelte a scapito di maggioranze apatiche o passive che non hanno interessi consolidati, precisi e vitali da difendere, trasformando il processo legislativo in uno strumento di tutela di interessi settoriali piuttosto che promozione di diritti generali. E' da queste considerazioni che discende l'ostilità della scuola di *Public Choice* per forme ampie di intervento pubblico a fini di sostegno alla piena occupazione, di redistribuzione del reddito o di fornitura di beni e servizi. E' dallo stesso tipo di considerazioni, d'altra parte, che scaturisce una sensibilità, certo discutibile come ogni idea ma insolitamente dilatata per una scuola di pensiero economico, verso argomenti giuridici, e in special modo costituzionali. Nell'ambito di un peculiare contrattualismo, viene così ad essere postulata la necessità di un processo costituente all'esito del quale si pongano dei vincoli severi a scelte pubbliche in materia tributaria e di spesa pubblica⁷². La gerarchia delle fonti normative assume a questo punto suprema importanza. E' necessario che anche in materia di equilibrio dei conti pubblici si ponga una decisione sulle regole (*choice among rules*) come scelta di politica costituzionale, nel cui solo quadro potranno poi essere assunte decisioni di politica ordinaria (*choices within rules*)⁷³. Una regola di questo tipo a livello costituzionale circoscrive – ma in realtà, contrariamente a quanto è facile immaginare, non annulla – la gamma di opzioni a disposizione del decisore politico, assicurando nel lungo periodo una tutela più oculata degli interessi generali, e dunque di tutte le parti in gioco.

Considerazioni conclusive

L'esperienza statunitense sotto questo profilo potrebbe dare indizi per una considerazione di altro tipo sui rapporti tra disciplina costituzionale dei rapporti economici e atteggiamento di pari grado nei confronti della finanza pubblica (in altri termini tra 'costituzione

⁷² Gli stessi esponenti della *Public Choice* ammettono però, sia pure molto più alla stregua di ipotesi teorico-astratta che come possibilità concreta, che un vincolo costituzionale rigido di bilancio possa impedire decisioni politiche razionali e lungimiranti: G. Brennan, J.M. Buchanan, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Indianapolis, 2000, p. 62: «But any complete analysis would also have to reckon with the possibility that such a balanced-budget rule, if operative, might sometimes restrict well-intentioned and far-seeing politicians from securing macroeconomic stability. [...] In one perspective on politics at least, any implied reduction in the governmental flexibility of response to unforeseen circumstances will embody political costs that must be taken into account».

⁷³ Nella sterminata produzione scientifica di Buchanan in collaborazione con i suoi allievi, ci si limita a segnalare sul punto J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, ora in Volume 8, Indianapolis, 2000, pp. 180-ss.

economica' e 'costituzione finanziaria'⁷⁴). Si è soliti, per un senso comune diffuso, assimilare l'idea di un'economia di mercato improntata alla proprietà privata, alla concorrenza, in un contesto di ridotta pressione fiscale, a quella che esige bilanci in pareggio e basso debito. E per converso si associa l'idea di economia mista, favorevole a forti iniezioni di intervento pubblico, con propensioni 'keynesiane' per politiche anticicliche, espansive, e dunque con una minore sensibilità per i rischi da indebitamento, nella fiducia che quest'ultimo sia in qualche misura riassorbito dalla dinamica di crescita determinata dagli investimenti pubblici. Ebbene, l'esperienza comparata degli Stati Uniti e dell'Europa di questi ultimi decenni – intesa sia come organizzazione sovranazionale sia in alcuni dei suoi stati membri – sembra smentire un assunto di questo tipo. Non vi è dubbio che gli Stati Uniti, nonostante l'accrescimento notevole dell'intervento pubblico in economia risalente a gran parte del secolo precedente, siano pur sempre più favorevoli a un'economia di competizione guidata dall'economia privata, con minori accentuazioni sociali coperte dalla spesa pubblica⁷⁵. Eppure la loro avversione all'indebitamento, anche a livello di Costituzione federale, è rimasta assai debolmente espressa, ed è estremamente contraddittoria anche in termini di legislazione ordinaria. Al contrario, l'Europa comunitaria e i suoi singoli ordinamenti statali, i cui presupposti sociali sono di media più articolati (spesso anche in misura notevole, pur se da molti ritenuta insoddisfacente), sono ordinamenti che ultimamente hanno adottato parametri di controllo delle grandezze finanziarie alquanto più analitici e rigorosi, almeno in linea di principio, pur nella nota flessibilità con cui sono applicati, non alieni da considerazioni discrezionali di opportunità politica.

Per quanto concerne il tema qui trattato, dunque, dalle considerazioni sopra svolte si può trarre una prima conclusione. Nonostante l'opinione diffusa, per cui negli Stati Uniti vi è, o in ogni caso un tempo vi fu, un principio costituzionale non scritto, 'materiale', avverso al debito e all'indebitamento all'infuori di circostanze rare ed eccezionali, e per contro dunque orientato a un obbligo di sostanziale equilibrio di bilancio, occorre in primo luogo constatare che, anche a prescindere da una sua effettiva 'giustiziabilità'⁷⁶, non solo non esiste una disposizione formale scritta in tal senso, ma sono anche alquanto labili e sfuggenti gli appigli testuali altrove collocati per farne derivare, sia pure in una interpretazione combinata, estensiva ed evolutiva, un carattere vincolante.

⁷⁴ Il concetto di «costituzione economica», come disciplina autonoma e separata dal resto della costituzione, non è apprezzato da parte della dottrina italiana: M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, quarta ed., Torino, 1990, pp. 373-385, anche se forse le considerazioni svolte sono riferite prevalentemente allo stato sociale del novecento avanzato. Ma per A. Morrone, *La "costituzione finanziaria". Un'introduzione*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria*, cit., p. X, è stato un errore porre un'enfasi eccessiva sulla reciproca autonomia tra politico ed economico, con la pretesa di ridurre il diritto costituzionale a teoria dei diritti fondamentali, dimenticando e marginalizzando il ruolo delle istituzioni e delle politiche pubbliche, e facendo della giurisdizione il nuovo sovrano del diritto (mentre le questioni economiche, compresa la decisione di bilancio, sono state ridotte a meri strumenti tecnici funzionali alla realizzazione di quei diritti).

⁷⁵ Come risulta dagli indici di libertà economica pubblicati da organizzazioni quali, ad es., la *Heritage Foundation*.

⁷⁶ In America il problema è stato posto da R. Kogan, *Enforcement of a Constitutional Balanced Budget Amendment: Questions Without Answers*, in Center For Budget and Policy Priorities, 1997, (<http://www.cbpp.org/archives/BBAENFRC.htm>); J. W. Bowen, *Enforcing the Balanced Budget Amendment*, in *Seton Hall Constitutional Law Journal*, vol. 4, 1994, pp. 565-ss. Ovviamente le ipotesi formulate si riferiscono all'eventualità dell'approvazione di un emendamento costituzionale per il pareggio di bilancio.

Ma restiamo ancora al punto di partenza, a quell'assunto per cui il pareggio o almeno l'equilibrio di bilancio, la tolleranza minima per bassi deficit, il dovere di circostanziare puntualmente la formazione di un limitato debito ("di scopo" si potrebbe dire), da ritirare senz'altro appena le condizioni lo consentano, fossero caratteristiche tacite ma innate della "costituzione economica" degli Stati Uniti. Si trattava, si è detto, di principi tanto forti quanto non scritti, la cui forza, semmai, era forse ancor più evidente per il fatto di esistere, di essere osservati proprio in quanto non scritti; essi sarebbero rimasti fermi nonostante tutto, per un periodo assai lungo, e avrebbero dominato fino ad essere contraddetti e poi rovesciati soltanto in tempi molto recenti (all'incirca nei primi anni del secolo presente).

Va però osservato che un principio costituzionale implicito conosce, rispetto a quelli che sono espressi, un limite di debolezza ulteriore: che esso può considerarsi vincolante, quasi alla stregua di una norma consuetudinaria, finché non venga meno la ripetitività della sua osservanza – in questo caso da parte degli operatori politici e delle istituzioni – insieme alla persuasione della sua obbligatorietà. Ora, se questo per qualunque motivo dovesse venir meno, l'assenza di una disposizione scritta formale non fa altro che mettere a nudo la debolezza della pretesa norma consuetudinaria. Nel caso specifico, dunque, vanno poste due questioni. La prima è se, in linea generale, delle politiche statali improntate alle caratteristiche fiscali sopra evidenziate siano desiderabili e opportune. Nel caso in cui la risposta sia affermativa, si aggiunge la seconda questione, se cioè norme costituzionali con un minimo grado di vincolatività siano efficaci, nel senso che siano capaci di produrre una congruenza del mezzo rispetto al fine. Qualora, con tutte le condizionalità e cautele rispetto al caso, si ritenga di poter rispondere positivamente anche a questo secondo quesito, è inevitabile riconoscere che sono privilegiati quegli ordinamenti che sono forniti di una copertura scritta analitica sotto questo profilo.

Ci si potrebbe infine chiedere per quale motivo proprio gli Stati Uniti d'America, nonostante le similitudini sopra esposte, siano rimasti sprovvisti, a livello costituzionale, di un apparato di norme di questo tipo. La risposta in senso storico può essere data da quanto detto in precedenza. Le risposte ancorate all'attualità possono essere di diverso tipo, dalla nota difficoltà di apportare emendamenti formali alla Costituzione federale americana⁷⁷ all'inerzia naturale di ordinamenti, specie quando ormai risalenti e onusti di un cospicuo bagaglio di esperienza, che resistono a cambiamenti dirompenti; si potrebbe evocare il noto paradosso delle riforme, che le rende tanto più difficili quanto più si rendano necessarie⁷⁸, come si potrebbe cogliere un altro aspetto di grande interesse, che però non è possibile qui

⁷⁷ S. Volterra, *La revisione costituzionale negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 360, che parla di una procedura «volutamente difficile da attuare» anche per revisioni limitate, diversamente da quanto accade per gli stati membri.

⁷⁸ G. Zagrebelsky, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*, in onore di *Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, p. 927, dove si evoca il «paradosso della riforma costituzionale», per cui – anche in riferimento a dottrina della Germania weimariana – «l'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione. Si vuole la riforma perché non si riesce a decidere; ma la riforma della costituzione (nel senso ipotizzato) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile». *Mutatis mutandis*, non è qui in causa una disgregazione politica, ma il degenerare sempre più incontrollato di un debito che quasi tutti osservano con angoscia, ma che nessuno pare veramente disposto a imbrigliare nelle maglie di un severo emendamento. D'altra parte, se tornasse in auge il vecchio principio non scritto del pareggio di bilancio, la revisione formale sarebbe superflua.

sviluppare, consistente nel fatto che proprio un ordinamento come quello nordamericano, per la sua natura peculiare, all'inverso ad es. degli stati europei, non conosce, non è 'programmato' per riconoscere vincoli giuridici formali più o meno esterni⁷⁹ (il che, a tacer d'altro, fa mutare completamente di significato alle sanzioni giuridiche formali, al processo per metterle in atto, processo che ricadrebbe esclusivamente all'interno), né ha rapporti con chiunque possa anche immaginare di volergliene imporre in maniera così palese.

Ma sembra necessario alla fine riconoscere che, verosimilmente, alla radice di una tale indisponibilità, vi deve essere un motivo non giuridico, legato alla pura ragione della forza⁸⁰. In sintesi, esso risiede nella stessa potenza economico-finanziaria degli Stati Uniti, simboleggiata dal ruolo del dollaro come valuta di riserva o come bene-rifugio. Questa realtà, insieme al ruolo della *Federal Reserve*, ha elevato a lungo uno scudo protettivo per il paese, rendendolo relativamente immune da crisi anche per il fatto di poter finanziare il proprio debito, per decenni, a un tasso d'interesse straordinariamente conveniente. Gli Stati Uniti, quasi unici al mondo e diversi in questo dall'Europa comunitaria, hanno potuto finora giovarsi di una tale situazione e (illudersi di?) affrontare il problema della sostenibilità del proprio debito non sotto il profilo angoscioso della *capacità* reale di farvi fronte, e del rischio quindi di non essere più in grado di farlo oltre un limite che magari si rivela all'improvviso, ma semmai sotto il più tranquillizzante profilo della *volontà*, della disponibilità a sostenerlo entro limiti da essi discrezionalmente fissati, come se questo limite potesse sempre essere dilatato a piacimento. Resta però che la stessa idea di un limite evoca, sia pure in maniera sbiadita, non nitida, alla lontana, la consapevolezza di risorse, in questo caso anche finanziarie, che potrebbero non essere infinite⁸¹. Se così non fosse, e non fosse stato fin dall'inizio, non avrebbe mai avuto un senso l'idea di porre dei limiti, anche solo con la limitata forza della legge ordinaria.

In ogni caso si tratta di un dato di fatto che come altri fenomeni storici non ha i caratteri dell'eternità, e potrebbe essere reversibile o soggetto comunque ad attenuazione, come tante circostanze geopolitiche. Specie con l'avvento della nuova amministrazione federale, sono estremamente contraddittori i segnali emessi in materia economica, con riflessi possibili anche sul tema del debito. Poiché istituti di analisi economica mettono in guardia dalla possibilità che entro alcuni anni torni a presentarsi una crisi come quella successiva al 2008, è possibile che torni a porsi in forme drammatiche la questione della sostenibilità del

⁷⁹ Secondo X. Contiades e A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, cit., p. 29, «State sovereignty has quite a lot to do with the way in which fiscal discipline is conceived, and in the US context the conceptualization of the merits and shortcomings of a balanced budget rule is much different, being detached from sovereignty narratives and in the light of the strong checks and balances system that exists».

⁸⁰ S'intende qui, ovviamente, forza in senso economico, condividendo però l'assunto che «l'economia reale produce norme di diritto costituzionale» (G. di Plinio, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. Cerrina Feroni e G.F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, p. 83), un po' in antitesi alle aspettative di alcuni giuristi, che soffrono per la difficoltà crescente, al contrario, di piegare l'economia alle norme deterministiche del diritto.

⁸¹ Ciò che è aggravato dal fatto che una quota crescente del debito americano, e comunque incomparabilmente superiore a quanto mai avvenuto in passato, è detenuta da sottoscrittori esteri.

debito e dunque l'opportunità di varare misure più adatte ad affrontare i *rainy days* che certamente arriveranno.