

# La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato

**Mario Sarcinelli\***

Università di Roma "La Sapienza"

*L'articolo ripercorre il cammino del principio di stabilità monetaria dai dibattiti politico-culturali, cui sin dal 1943 partecipò Luigi Einaudi, alle discussioni in seno alle Sottocommissioni, alla Commissione e all'Assemblea costituente nel 1946-47 sino all'approvazione del testo costituzionale. Vi trovò spazio la tutela del risparmio, ma non il suo presupposto, l'impegno a difendere il potere d'acquisto della moneta. Questo principio è oggi nel Trattato di Maastricht e nello statuto della Bce, a riprova che il costituzionalismo economico può essere d'aiuto nel delineare la direzione della politica monetaria.*

*The paper traces the principle of monetary stability throughout the political and cultural debates, which Luigi Einaudi contributed to since 1943, and the discussions in the Sub-Committees, the Committee and the full House of the Constituent Assembly in 1946-47 up to the approval of the Charter. The safeguard of savings was given a constitutional umbrella, which was denied to its premise, i.e. the commitment to defend the purchasing power of the currency. This principle is today enshrined in the Maastricht Treaty and the Ecb statute, a clear proof that economic constitutionalism can be helpful in pointing the direction of monetary policy. [JEL Classification: E42; K19]*

## 1. - Introduzione

Nel giugno del 2006 il popolo italiano ha respinto con la mag-

---

\* <mario.sarcinelli@tiscalinet.it>; Dipartimento di Scienze Economiche. L'Autore ringrazia i Proff. Mauro Marè e Alessandro Roncaglia per avere letto una precedente versione di questo lavoro, il Dott. Giuseppe Mascetti per l'assistenza in alcune ricerche e la Dott.ssa Maria Teresa Pandolfi della Biblioteca "Paolo Baffi" della Banca d'Italia per il prezioso aiuto nel reperimento delle fonti; ovviamente, è il solo responsabile di opinioni, errori e omissioni.

gioranza assoluta la legge costituzionale che innovava profondamente l'impianto dello Stato elaborato dai costituenti nel 1946-47, sia nell'equilibrio dei poteri sia nella distribuzione delle competenze a favore degli altri enti territoriali (la cosiddetta *devolution*). Un simile attaccamento al testo approvato sessanta anni fa<sup>1</sup> non soltanto è una conferma della sua intrinseca qualità, anche se spesso criticata come frutto dell'incontro tra la cultura cattolica e quella marxista, ma merita che si esplorino alcune tematiche, comprese quelle che non trovarono spazio nella legge fondamentale entrata in vigore il 1° gennaio 1948. La moneta è tra queste ultime.

Nel testo approvato il 22 dicembre 1947, né il sostantivo "moneta", né l'aggettivo "monetario" con le sue declinazioni vi appaiono; solo con la riforma del 2001 l'art. 117 menziona tra le competenze esclusive dello stato alla lett. e) la "moneta", insieme con altre materie. È indubbio che la moneta sia un'istituzione economica fondamentale la quale può facilitare la crescita economica se ben gestita, ma anche la distruzione della ricchezza finanziaria e l'immiserimento delle genti se la sua circolazione si gonfia oltre ogni misura. Pur tuttavia, la nostra costituzione se ne è completamente disinteressata sino a quando, nel ridefinire le competenze tra stato e regioni, si è inteso mettere un divieto contro eventuali straripamenti di queste ultime; va sottolineato, però, che questa difesa è stata eretta dopo che il potere monetario era stato trasferito dal 1° gennaio 1999 al livello europeo, in attuazione del Trattato di Maastricht firmato nel 1992.

Mentre la guerra infuriava ancora, Luigi Einaudi aveva preconizzato in due saggi il passaggio del potere monetario in Europa dal livello nazionale a quello federale (par. 2). Questo scritto, perciò, cercherà di riportare alla luce l'ambiente culturale<sup>2</sup> riflesso, in particolare, nei lavori del Ministero per la Costituente (parr. 3.1 e 3.2), i dibattiti che sull'argomento "moneta" si ebbero nella Prima e nella Terza Sottocommissione della Commissione

---

<sup>1</sup> Modificato in modo spesso infelice dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1.

<sup>2</sup> È questa l'unica ragione che giustifica l'abbondanza e la lunghezza delle citazioni.

per la costituzione e successivamente in quest'ultima (par. 4) e le discussioni che gli emendamenti con valenza monetaria all'art. 44 del progetto di costituzione suscitarono nell'Assemblea costituente (par. 5). Nelle conclusioni v'è un breve richiamo alla *ratio* del costituzionalismo economico (par. 6).

## **2. - Einaudi e il trasferimento del potere monetario all'Europa**

È difficile non prendere le mosse da Luigi Einaudi, certamente il più noto, a metà del secolo XX, degli economisti italiani che, al rientro dall'esilio svizzero, fu nominato Governatore della Banca d'Italia, divenne consultore nazionale e fu eletto deputato all'Assemblea costituente. Da tempo era fautore di un'Europa federata;<sup>3</sup> nel breve intervallo tra il 25 Luglio, data della caduta del fascismo, e l'avventurosa fuga in Svizzera con arrivo nel Vallese il 26 settembre 1943 egli diede alle stampe in quello stesso mese a Roma, nella collezione clandestina del Movimento liberale italiano, il saggio "Per una federazione economica europea". Nel capitolo su contenuto, strumenti e mezzi della federazione, egli affrontò il regolamento della moneta. Dopo avere sottolineato la necessità di cambi fissi, possibilmente non frazionari al fine di facilitare i calcoli, egli continuò:

«In sostanza, ciò equivale alla instaurazione di una sola unità monetaria entro i confini della federazione. Ma, non potendo ciò essere una pura dichiarazione formale, senza contenuto, l'unità monetaria implica necessariamente rinuncia dei singoli stati alla emissione di carta moneta e di qualunque segno il quale possa funzionare come moneta. I progetti di monete internazionali i quali consentano la contemporanea circolazione di indipendenti monete nazionali, non si capisce a che cosa possano giovare, non potendo garantire una qualunque stabilità dei cambi tra paese e paese. La rinuncia al diritto di emissione di carta moneta, fidu-

---

<sup>3</sup> Per l'evoluzione del pensiero einaudiano sulla federazione europea e sulla sua moneta, si veda: SARCINELLI M. (2003 e trad. ingl. 2004).

ciaria od a corso forzoso, non implica alcun diritto di controllo della federazione sulle finanze dei singoli stati. Semplicemente implica la rinuncia degli stati singoli a valersi del torchio dei biglietti per far fronte alle spese pubbliche. Ciò potrebbe essere una rinuncia seria se gli stati conservassero il diritto di guerra, che è l'unica occasione in cui gli stati possono essere costretti allo spendente infausto della stampa di biglietti per ragioni extra-economiche. Ma poiché il diritto di guerra sarà tolto ai singoli stati e trasferito alla federazione, la rinuncia non importa alcun sacrificio».<sup>4</sup>

Nel lungo passo riportato non viene indicata alcuna regola perché la moneta possa conservare il suo valore, la sua capacità d'acquisto, ma si perora il trasferimento del potere monetario al livello federale, poiché quest'ultimo è garanzia di pacificazione tra i popoli europei, proni alla guerra e all'autodistruzione, e quindi affrancato dalla necessità di finanziare le operazioni militari con l'emissione di carta moneta, foriera di inflazione. La stabilità monetaria deriva, perciò, da una trasformazione istituzionale che fa venire meno la necessità del ricorso al torchio di stampa.

Nel 1944, ignorando se il saggio avviato alle stampe nel settembre dell'anno precedente fosse stato pubblicato, Luigi Einaudi ne scrisse un altro in cui affrontò, tra le altre problematiche della federazione europea, nuovamente quella monetaria:

«Il disordine attuale delle unità monetarie in tutti i paesi del mondo, le difficoltà degli scambi derivanti dall'incertezza dei saggi di cambio tra un paese e l'altro e più dalla impossibilità di effettuare i cambi medesimi, hanno reso evidenti agli occhi di tutti il vantaggio che deriverebbe dall'adozione di un'unica unità monetaria in tutto il territorio della federazione».<sup>5</sup>

Dopo aver evocato la possibilità del ritorno o del definitivo abbandono del tallone aureo, esplicitamente egli menzionò il diritto della federazione di «istituire un'unica Banca centrale o di emissione incaricata di emettere i biglietti... Sarebbe abolito cioè il diritto dei singoli stati federati di battere moneta propria con

---

<sup>4</sup> EINAUDI L. (1950, pp. 53-54).

<sup>5</sup> EINAUDI L. (1950, p. 82).

denominazioni, pesi e titoli propri e di istituire banche centrali con diritto di emissione indipendente di biglietti. Potrebbe essere solo consentito che la zecca o la Banca centrale, agendo forsanco per mezzo di filiali locali, battesse esemplari di monete, con impronte diverse per ogni stato ma con denominazione, peso e titolo uniformi. ... [E] tutti dovrebbero essere mutuamente intercambiabili senza alcun ostacolo».<sup>6</sup>

Il vantaggio di un trasferimento della sovranità monetaria non sarebbe soltanto quello di una maggiore efficienza nei pagamenti e nelle transazioni interstatali, che per quanto altissimo «sarebbe piccolo in confronto di un altro, di pregio di gran lunga superiore... Chi ricorda il malo uso che molti stati avevano fatto e fanno del diritto di battere moneta non può aver dubbio rispetto alla urgenza di togliere ad essi cosifatto diritto. Esso si è ridotto in sostanza al diritto di falsificare la moneta ... e cioè al diritto di imporre ai popoli la peggiore delle imposte, peggiore perché inavvertita, gravante assai più sui poveri che sui ricchi, cagione di arricchimento per i pochi e di impoverimento per i più, lievito di malcontento per ogni classe contro ogni altra classe sociale e di disordine sociale. ... Se la federazione europea toglierà ai singoli stati federati la possibilità di far fronte alle opere pubbliche col far gemere il torchio dei biglietti, e li costringerà a provvedere unicamente con le imposte e con i prestiti volontari, avrà, per ciò solo, compiuto opera grande».<sup>7</sup>

In questa nuova riflessione egli abbandona la visione di cambi fissi ed immutabili tra gli stati della federazione, approda alla moneta unica emessa da una banca centrale federale e sottolinea come la iattura dell'inflazione possa derivare anche dalla spesa pubblica in tempi di pace se ad essa non si provvede con le imposte o con i prestiti. Presumibilmente, è proprio questa consi-

---

<sup>6</sup> EINAUDI L. (1950, pp. 82-83). Dall'inizio del 2002, con l'introduzione delle monete in euro questo insegnamento einaudiano è stato tradotto in pratica e ciascun residente o visitatore di Eurolandia deve accettare e può liberamente spendere le monete anche se portano sul verso l'impronta di uno stato membro diverso da quello in cui si effettua il pagamento.

<sup>7</sup> EINAUDI L. (1950, pp. 83-84). Il mandato antinflazionistico che il Trattato di Maastricht e lo statuto hanno affidato alla Bce sembra essere pienamente in linea con il pensiero di Einaudi.

derazione che spinge il Nostro a rafforzare il regime monetario, ad optare per la concentrazione del monopolio di emissione al livello federale. Egli anche in questo saggio, però, non dà una precisa indicazione degli obiettivi che la banca centrale deve perseguire, né delle “regole del gioco” da applicare.

### 3. - I lavori del Ministero per la Costituente

Per facilitare la conoscenza e l'approfondimento dei temi da disciplinare nella carta fondamentale, il Ministero per la Costituente (1946) promosse indagini e riflessioni attraverso tre commissioni di studio sulle questioni economiche, sui problemi del lavoro e sui temi attinenti alla riorganizzazione dello stato. La Commissione economica fu presieduta da Giovanni Demaria e pubblicò un voluminoso *Rapporto* in cinque parti, tra cui la III su “Problemi monetari e commercio estero” (d'ora in poi *Rapporto - III*) e la IV su “Credito e assicurazione” (d'ora in poi *Rapporto - IV*), anch'essa rilevante per questo studio. Venne sollecitata la collaborazione di studiosi e di enti, pubblici e privati.<sup>8</sup>

#### 3.1 *Il dibattito culturale sulla tutela costituzionale della stabilità monetaria*

Una guerra che aveva portato con sé l'occupazione del suolo patrio, la divisione del territorio nazionale tra due ordinamenti nemici, la perdita di credibilità dell'istituzione monarchica che aveva rappresentato il fulcro dell'unità nazionale dal Risorgimen-

---

<sup>8</sup> Nel trasmettere al Presidente dell'Assemblea il risultato dei lavori, il Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, così riassunse il contributo della Commissione economica: «Una relazione, per ciascuna delle sue cinque sottocommissioni (agricoltura, industria, finanza, credito, moneta), ciascuna accompagnata da un volume di allegati, contenenti studi monografici, risposte ai questionari diramati, e verbali di interrogatori. / La Commissione economica ha seguito il metodo dell'inchiesta, e la relazione che essa ha predisposto costituisce quindi una completa e perspicua esposizione del punto di vista delle categorie economiche intorno ai problemi che nel momento attuale si pongono nel Paese». In CERIZZA A. (1979, pagina fuori testo).

to in poi determinarono condizioni di grave caduta dei livelli produttivi, di insufficienza delle entrate tributarie e di quelle da prestiti per il finanziamento delle accresciute pubbliche spese, di ricorso, pertanto, al finanziamento monetario del Tesoro. Così scrisse nel 1944 Paolo Baffi: «La massa monetaria enorme, quasi triplicata nel corso di un anno; l'elevato disavanzo del bilancio statale, che la situazione politica rende praticamente ineliminabile, a breve scadenza; l'impoverimento del Paese e il regresso produttivo indurrebbero, isolatamente considerati, alle previsioni più pessimistiche. / Ma l'aumento della massa monetaria enorme non ha dato luogo, finora, a quella fuga dalla moneta che suole caratterizzare l'inflazione nella sua ultima fase. Anzi i biglietti sono tesoreggiati o riversati fiduciosamente alle banche; cosicché l'inflazione attuale si mantiene molto al di sotto dell'inflazione potenziale».<sup>9</sup>

Il *Rapporto - III*, perciò, prende le mosse proprio dalla necessità del risanamento della moneta. La situazione di vari paesi alla fine del secondo conflitto mondiale richiamava esperienze già vissute alla fine del primo: annullamento del valore della moneta per effetto di iperinflazione, forte deprezzamento seguito da tentativi di stabilizzazione, perdita limitata del potere d'acquisto con rischi di fiammate inflazionistiche al momento della riconversione dalla produzione bellica a quella civile. Era quest'ultima la situazione italiana. Alla luce anche delle esperienze monetarie degli altri paesi europei e del Giappone, vennero formulati quesiti e condotti interrogatori per ottenere informazioni e opinioni sulla situazione economico-monetaria,<sup>10</sup> sulle modalità per attuare il risanamento monetario, in particolare con misure straordinarie,<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> BAFFI P. (1948, p. 30).

<sup>10</sup> Su questo tema i contributi di enti e studiosi, date le condizioni del Paese e dell'informazione economica, non furono di grande aiuto (MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - III*, p. 33). Comunque, venne espressa la convinzione, in particolare dall'Amoroso, che le prospettive per la circolazione sarebbero state sfavorevoli se non si fosse proceduto al risanamento del bilancio (op. cit., p. 34).

<sup>11</sup> Se sulla necessità di risanare il bilancio il consenso fu generale, sui mezzi per conseguirlo la comunità accademica si divise. Coppola d'Anna e Gambino si dichiararono non favorevoli a misure straordinarie perché gravose per l'amministrazione finanziaria e produttrici di gettito *una tantum*; dal suo canto, Amoroso si disse nettamente contrario, per non colpire il capitale, a una riforma moneta-

sull'opportunità di inserire nella Costituzione norme per assicurare la stabilità del valore della moneta ed impedire o attenuare i processi inflazionistici. A quest'ultimo riguardo, il *Rapporto - III* così si esprime: «Il terzo gruppo di quesiti affronta più direttamente i problemi della inflazione e della deflazione, sia da un punto di vista contingente sia da un punto di vista generale, in rapporto cioè a possibili forme di tutela contro l'uno o l'altro o entrambi tali fenomeni, forme di tutela da stabilirsi eventualmente nella Carta costituzionale. / Rispetto ai problemi immediati, è concorde il sentimento antideflazionista di tutti gli interpellati. "Le ingiustizie" che si riconoscono come inevitabile effetto dei due fenomeni in argomento inducono all'esame delle possibilità di stabilire delle garanzie — eventualmente in sede di Carta costituzionale — per evitare il loro prodursi. / Il problema è stato proposto agli interpellati con il prospettare loro l'opportunità di inserire nella Carta costituzionale una dichiarazione riguardante l'impegno da parte dello Stato di tutelare il mantenimento della stabilità monetaria».<sup>12</sup>

Tralasciando la domanda, un po' strampalata, posta durante gli interrogatori sull'opportunità di sancire nella Costituzione il principio della responsabilità dei governanti cui possa addebitarsi di avere manovrato i bilanci pubblici così da provocare il deprezzamento della moneta, gran parte dell'indagine riguardò un'altra forma di garanzia astrattamente possibile, quella della indicizzazione, particolarmente utile nella difesa del risparmio finanziario e in genere dell'equità tra debitore e creditore in tempi di instabilità del metro monetario: «L'introduzione di una "clausola monetaria" che ragguagliasse la moneta a qualcosa di fisso, — un valore metallico, un indice dei prezzi, o, in difetto, un certo rapporto rispetto al reddito nazionale sia pure calcolato con larga ap-

---

ria con finalità di tassazione. Sul fronte opposto si schierarono Bresciani-Turroni e Pesenti. Il cambio della moneta era certamente l'argomento che attirava maggiormente l'attenzione politica; non venne attuato poiché il furto dei cliché dei nuovi biglietti presso lo stampatore fece slittare i piani e nel frattempo il clima politico, con la formazione del IV Governo De Gasperi che sancì l'uscita dei partiti della sinistra dalle coalizioni ministeriali, era diventato sfavorevole a una tale misura. Si veda: BAFFI P. (1965, orig. ingl. 1958).

<sup>12</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - III*, p. 34.

prossimazione — darebbe certezza economica ai negozi giuridici». <sup>13</sup>

Anche se vista come strumento di disciplina per lo Stato e per gli enti pubblici che non sono più in grado se stipulano prestiti indicizzati di alleggerire il proprio debito con l'inflazione, l'abbandono del principio nominalistico della moneta, con la sostituzione generalizzata del debito di valore a quello di valuta nei rapporti economici, appare ingiustificato. Se poi al principio nominalistico si vuole affidare una valenza di ordine pubblico, come è accaduto nella Germania del Deutsche Mark, <sup>14</sup> le clausole di indicizzazione sono illegali; se invece esso costituisce il principio generale dell'ordinamento monetario, le clausole contrattuali vi possono derogare. Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, come si vedrà, Luigi Einaudi, propose senza successo che una norma costituzionale dichiarasse impossibile rendere nulle le clausole-oro che le parti avessero inserito nei propri contratti.

Dopo avere menzionato forme di compensazione *ex post* che nella storia di vari paesi si sono avute per mettere riparo ai guasti di forti inflazioni, gli estensori del *Rapporto - III* ammisero che vi era difformità di opinioni sull'opportunità di una dichiarazione da inserire nella Carta costituzionale a favore di un impegno alla stabilità monetaria: «Vari interpellati sono contrari, ma per ragioni di carattere diverso. Alcuni si limitano semplicemente a negare la convenienza di inserire una dichiarazione del genere nella Carta costituzionale (*Luigi Federici*); altri la ritengono superflua in quanto la difesa della moneta è condizione primordiale di vita e di ordine sociale (*Luigi Amoroso*). ... / Vi è infine chi ritiene che lo Stato debba ritenersi impegnato più che nella difesa della moneta, nella difesa del lavoro. La moneta non è di per se stessa un bene economico o una ricchezza: è un mezzo di produzione e di scambio. La ricchezza è data dalla produzione e dal lavoro». <sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - III*, p. 38.

<sup>14</sup> La Bundesbank considerava inammissibili in Germania negli anni '80 prestiti denominati in Ecu (European currency unit), poiché una moneta costituita da un paniere di altre monete era una forma di indicizzazione.

<sup>15</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - III*, pp. 39-40.

A favore di un impegno per la stabilità monetaria cui dare dignità costituzionale per motivazioni talora economiche e sociali, talaltra anche morali ed etiche, si dichiararono economisti (*Bresciani-Turroni*) e istituzioni bancarie (tra cui l'*Associazione bancaria italiana, la Banca d'Italia*). Il Direttore generale dell'istituto di emissione, Niccolò Introna, riferendosi alla svalutazione del cambio invece che alla perdita di potere d'acquisto della moneta sul mercato interno, così rispose alla domanda n° 5 del questionario: «È indubbia l'utilità sociale della stabilità monetaria. Tuttavia non è prudente impegnare la Carta costituzionale in una dichiarazione di incostituzionalità degli eventuali provvedimenti di svalutazione monetaria. Al principio della difesa delle moneta dovrebbe darsi una formulazione più generica; ad esempio, quella che la legislazione non dovrebbe alterare arbitrariamente le condizioni dei negozi giuridici costituiti». <sup>16</sup>

Introna, in effetti, finì col raccomandare la difesa costituzionale delle clausole di riferimento e in genere l'inviolabilità dei contratti in essere da parte del legislatore ordinario, senza una ragionevole giustificazione, di cui la storia in verità non è stata mai avara... Secondo il *Rapporto - III*, «... ad avviso di questa seconda corrente di opinioni in sede di Carta costituzionale occorre affermare il principio che la moneta debba essere "sana", intendendo per tale quella definita da un determinato contenuto metallico». <sup>17,18</sup> Quella della copertura frazionaria della circolazione era la visione classica della *currency school*, ma decisamente superata come regola per governare la moneta per gli usi interni a metà del Novecento.

---

<sup>16</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - III, Appendice*, p. 235.

<sup>17</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - III*, p. 40.

<sup>18</sup> Eppure, agli inizi degli anni '40, mentre furoreggiava sulla spinta tedesca l'idea della moneta-lavoro, BRESCIANI-TURRONI C. (1941) aveva riaffermato: «La limitazione della quantità ... è la condizione fondamentale per la stabilità di una moneta cartacea. È un'illusione credere che questa stabilità sia *sic et simpliciter* garantita dall'ingente massa di lavoro e di altre risorse economiche, di cui un grande paese dispone» (op. cit., p. 420). Nella stessa pagina egli richiamò l'autorità di RICARDO D. (1817): «Per garantire il valore della carta moneta non è necessario che essa sia convertibile in metallo, basta regolare la quantità» (op. cit., ed. 1966, p. 353). Critico del concetto della moneta-lavoro poiché privo di elaborazione dottrinale in grado di chiarirne portata e implicazioni fu, tra gli altri, VIRO F. (1943).

### 3.2 *La conservazione del valore della moneta e la salvaguardia dei depositi bancari*

Nel *Rapporto - IV*, parte relativa a credito e assicurazione, sono dedicate importanti notazioni agli atteggiamenti fondamentali della politica della Banca d'Italia la quale per un quindicennio dalla sua fondazione nel 1893, si era dovuta occupare anche dello smobilizzo delle proprie attività incagliate. «[N]el lungo periodo che corre dal 1894 al 1934, la funzione della Banca d'Italia si è andata sempre meglio delineando come la funzione tipica di un istituto regolatore del mercato monetario. Il suo atteggiamento fondamentale appare sostanzialmente immutato: manovrare di tempo in tempo e secondo le circostanze del momento il saggio dello sconto, col fine precipuo di mantenere la stabilità del cambio della lira. ... / ... Le relazioni alle assemblee degli azionisti per gli anni 1909-13, ribadiscono di anno in anno questa norma di condotta dell'istituto, per giustificare che la banca non può rispondere come vorrebbe alle pressanti richieste di credito che le vengono dal mercato in stentata ripresa, perché ha da fronteggiare la tensione del cambio. Eppure, il corso legale e la inconvertibilità dei biglietti avrebbero potuto consentire di assecondare anzitutto l'espansione dell'economia interna, ma la banca riteneva che il suo preciso dovere fosse, anche in regime di moneta inconvertibile, di difendere il valore esterno della lira».<sup>19</sup>

La prima guerra mondiale, come in altri paesi belligeranti, richiese in Italia il finanziamento della pubblica tesoreria da parte della Banca d'Italia e delle industrie più direttamente legate allo sforzo bellico, con sacrificio per le altre. Con la fine della guerra, i bisogni della riconversione, gli attivi immobilizzati di grandi banche, il fallimento di alcune di esse e il salvataggio di altre, fecero sì che le esigenze di stabilizzazione interna prevalessero su quel-

---

Nello stesso torno di tempo, BORGATTA G. (1940) scriveva: «.. la libera convertibilità del biglietto in oro pone sempre in azione un complesso di forze limitatrici della quantità dei biglietti in circolazione, della politica monetaria e del credito, del valore della moneta. Le autorità monetarie sono costrette a sorvegliare e disciplinare la massa dei mezzi statali di pagamento onde assicurare la condizione della convertibilità...» (op. cit., p. 285).

<sup>19</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - IV*, pp. 52-53.

le del cambio.<sup>20</sup> Queste tornarono pressanti dal 1928, dopo il discorso mussoliniano sulla quota 90. La strenua difesa delle riserve metalliche e le grandi operazioni di smobilizzo del 1930-33, resero impossibile il mantenimento del rapporto di copertura del 40% tra riserva aurea e circolazione monetaria, fissato nel 1927; a metà del 1935 venne sospeso, cioè abbandonato.

«Un atteggiamento che si discosta dalla linea tradizionale si può osservare nella politica della banca a partire dal 1935. Il persistente andamento sfavorevole della nostra bilancia dei pagamenti aveva portato, alla fine del 1934, alla istituzione del “monopolio dei cambi” e dopo qualche mese al contingentamento delle importazioni. ... / ... La funzione della banca centrale ripiegava nella difesa del valore interno della moneta, ma anche in questo campo più ristretto la sua azione veniva ad essere ostacolata dall’interferenza di altri organi che, direttamente o indirettamente, esercitavano la loro influenza sul livello dei prezzi. ... / ... L’istituto di emissione, come banca delle banche, avrebbe dovuto regolare la circolazione fiduciaria, nell’intento di attenuare le oscillazioni dei prezzi e di mantenere l’equilibrio tra i risparmi e gli investimenti, il che significava praticamente difendere il valore interno della moneta. ... / ... Ove il meccanismo dei prezzi non opera liberamente, non è lecito attendersi che muovendo il saggio dello sconto, che è uno dei tanti prezzi, la quantità dei mezzi di pagamento richiesti dal mercato abbia a variare secondo lo schema tradizionale della legge di domanda. ... / ... L’azione della banca centrale può essere perciò neutralizzata dal comportamento degli organi regolatori dei prezzi...».<sup>21</sup>

La conclusione da trarne è che fini incompatibili fra loro non sono contemporaneamente realizzabili. Infatti, mantenere stabile il valore della moneta comporta che la politica creditizia sia vin-

---

<sup>20</sup> RONCAGLIA A. (1999, p. 4) ricorda che SRAFFA P. (1994) sottolineò la distinzione tra stabilità interna ed esterna di una valuta. Irrilevante in regime di *gold standard* e in equilibrio di lungo termine, essa diviene essenziale quando si affrontano problemi di breve periodo e soprattutto allorché vige il corso forzoso. Utilizzata da KEYNES J.M. (1923) e da EINAUDI L. nei suoi articoli sul *Corriere della Sera* (si veda, per esempio, 1966, pp. 739-743) era già stata enunciata da WICKSELL K. (1907).

<sup>21</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - IV*, pp. 53-57.

colata all'allocazione delle risorse secondo criteri di massima produttività e che prezzi e cambi possano liberamente formarsi sul mercato e dare così segnali corretti per "mantenere in equilibrio risparmi ed investimenti".<sup>22</sup>

A proposito della stabilità monetaria, ecco le conclusioni del *Rapporto - IV*: «[Poiché] la instabilità del metro monetario si riflette negativamente sulla possibilità di incrementare il flusso del reddito reale del paese ... [è] necessario che la banca centrale sia posta in grado in ogni caso di adempiere alla sua funzione, che è di assicurare la stabilità del valore della moneta. ... / ... Sembra ... raccomandabile che nella Carta costituzionale sia affermato il principio che l'istituto di emissione ha il preciso dovere di difendere il valore della moneta e che il rispetto di tale principio sia circondato dalle più ampie garanzie costituzionali».<sup>23</sup>

La stabilità monetaria non era ritenuta rilevante soltanto sotto il profilo macroeconomico, ma anche sotto quello microeconomico e sociale per l'arbitraria redistribuzione che l'inflazione comporta a danno dei risparmiatori, dei creditori. «La tutela del

---

<sup>22</sup> Salvo errori interpretativi da parte mia, la posizione teorica di DEMARIA G. (1941) sulla politica monetaria era che quest'ultima doveva assecondare il raggiungimento di saggi reali in grado di eguagliare risparmi e investimenti. Recensendo un libro di LINDHAL E. (1939) che criticava la teoria monetaria wickselliana, egli riassunse molto chiaramente gli obiettivi che si assegnavano alla politica monetaria da diversi autori: per Wicksell, ad esempio, "l'obiettivo principale... [è] di evitare ogni oscillazione ciclica prodotta dagli "effetti cumulativi" dovuti alle disuguaglianze tra saggi naturali e saggi monetari, tra domanda e offerta di risparmi, e tra i livelli generali dei prezzi nei vari momenti del ciclo produttivo" (op. cit., p. 93); per Hayek è necessario attuare «la politica della moneta neutrale, che non vuol dire però costanza assoluta del livello generale dei prezzi, ma un insieme di prezzi che non sia di ostacolo alle conseguenze dinamiche derivanti dalle forze economiche reali del progresso, escluse quindi le variazioni di carattere monetario» (op. cit., p. 104); per Robertson la politica monetaria deve tendere, in via generalissima ad un *optimum* di produzione, non a mantenere stabile il saggio di quest'ultima ma a «permettere quelle variazioni dei prezzi che sono necessarie per realizzare le alterazioni "appropriate" della produzione» (op. cit., p. 105); per Keynes invece, nella sua impostazione originaria, la politica monetaria deve tendere a far crescere «più che sia possibile il volume complessivo dell'occupazione ... attraverso l'espansione degli investimenti, aiutata a sua volta dalla caduta del saggio di interesse monetario» (*ibidem*). La conclusione di Demaria è che «l'unico punto fermo teorico che permetta un sicuro riferimento per la politica monetaria è, in ultima analisi, l'eguaglianza dei saggi di interesse reali e monetari» (*ibidem*), lasciando che quelli monetari si adeguino alla domanda e all'offerta di risparmi, e non viceversa.

<sup>23</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - IV*, p. 60 e p. 78.

risparmio solleva due problemi: il primo, quello della conservazione del valore della moneta, ... il secondo, quello della salvaguardia dei depositi dai dissesti bancari».<sup>24</sup>

Al proposito di affermare la rilevanza costituzionale della stabilità monetaria non venne dato seguito, come si vedrà, dalle varie istanze dell'Assemblea costituente, mentre miglior sorte arrise alla tutela del risparmio...

#### **4. - I lavori delle Sottocommissioni e della Commissione per la Costituzione**

Il compito di redigere un articolato, da discutere in aula, venne assegnato dall'Assemblea costituente<sup>25</sup> alla Commissione per la Costituzione, presieduta da Meuccio Ruini e nota come "Commissione dei 75", che a sua volta suddivise il proprio compito fra tre sottocommissioni che si occuparono, la prima, sotto la guida di Umberto Tupini, dei diritti e dei doveri dei cittadini, la seconda, presieduta da Umberto Terracini, dell'organizzazione costituzionale dello Stato, la terza, affidata alle cure di Gustavo Ghidini, dei rapporti economici e sociali<sup>26</sup>.

La materia del risparmio e, implicitamente, della sua tutela, che nel *Rapporto - IV* Demaria aveva affermato essere intimamente legata alla stabilità monetaria, venne inclusa tra le libertà economiche ("7. - Diritto al risparmio ed alla proprietà privata; suoi limiti"<sup>27</sup>) nello schema illustrato da Aldo Moro; al termine della riu-

---

<sup>24</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto - IV*, p. 34.

<sup>25</sup> Tutta la documentazione relativa all'ASSEMBLEA COSTITUENTE, alla COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, alla PRIMA, alla SECONDA e alla TERZA SOTTOCOMMISSIONE è pubblicata in ATTI PARLAMENTARI (1946 e 1947) ed è stata reperita attraverso Internet dal sito <http://www.legislature.camera.it> scegliendo le opzioni corrispondenti.

<sup>26</sup> Soprattutto in materia di lavoro e di sciopero vi furono forti sconfinamenti da parte della Prima Sottocommissione nei confronti della Terza la quale aveva adottato per i propri lavori lo schema proposto da Amintore Fanfani: 1°) garanzie economico-sociali del diritto alla vita; 2°) garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino; 3°) garanzie economico-sociali del diritto di associazione; 4°) garanzie economico-sociali per l'esistenza della famiglia; 5°) controllo sociale della vita economica (TERZA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario*, 26 luglio 1946, p. 5).

<sup>27</sup> PRIMA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario*, 30 luglio 1946, p. 6.

nione, furono nominati due relatori, Palmiro Togliatti e Roberto Lucifero, per riferire sui principi dei rapporti sociali (economici). Nel proprio articolato il primo si limitò ad affermare: «La proprietà dei cittadini e il risparmio sono tutelati dalla legge».<sup>28</sup> Il secondo tessé le lodi del risparmio come frutto del lavoro nella relazione<sup>29</sup> e si batté invano affinché la tutela del primo fosse collegata ai diritti del lavoratore; l'altro relatore, Togliatti, osservò che fino a quando la società italiana sarà formata anche da imprenditori e da capitalisti era naturale tutelare anche il risparmio di questi ultimi.<sup>30</sup> E il termine risparmio tornò a fare capolino nella discussione dell'articolo sulla proprietà privata, che venne dichiarata dalla Sottocommissione frutto del lavoro e del risparmio.<sup>31</sup> La Terza Sottocommissione, dal suo canto, dopo avere discusso del controllo sociale dell'attività economica,<sup>32</sup> formulò un articolo del seguente tenore: «Lo Stato stimola, coordina e controlla il risparmio. / L'esercizio del credito è parimenti sottoposto al controllo dello Stato al fine di disciplinarne la distribuzione con criteri funzionali e territoriali».<sup>33</sup>

Poiché la Prima e la Terza Sottocommissione finirono con l'elaborare progetti distinti in tema di rapporti economico-sociali, fu necessario ricorrere a un Comitato di coordinamento. Sulla scorta dei lavori delle Sottocommissioni venne preparato uno schema che servisse di guida per la formulazione del progetto di costituzione; presentato dal Presidente Ruini, prevedeva che il Titolo IV del redigendo testo fosse dedicato ai rapporti economici, cioè distintamente a due temi: il lavoro e la proprietà, inclusa l'impresa. La lettera *f*) del secondo elencava il risparmio e il credito.<sup>34</sup> L'intervento del Comitato di redazione incaricato di produrre un progetto organico venne limitato al coordinamento, lasciando le que-

<sup>28</sup> PRIMA SOTTOCOMMISSIONE, *Relazione del deputato Togliatti Palmiro*, p. 67.

<sup>29</sup> PRIMA SOTTOCOMMISSIONE, *Relazione del deputato Lucifero Roberto*, pp. 68-69.

<sup>30</sup> PRIMA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario*, 10 ottobre 1946, pp. 219-222.

<sup>31</sup> PRIMA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario*, 16 ottobre 1946, pp. 249-262.

<sup>32</sup> TERZA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario*, 16 ottobre 1946, pp. 209-211.

<sup>33</sup> TERZA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario*, 26 ottobre 1946, p. 259.

<sup>34</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Resoconto sommario*, 28 novembre 1946, p. 66.

stioni di sostanza all'Assemblea; dal canto suo, la Commissione plenaria cercò di non entrare in troppi dettagli per non ritardare i lavori.<sup>35</sup> Nella successiva seduta vennero approvati senza discussione gli articoli dal 41 al 46; il 44 (divenuto 47 nel testo definitivo della Costituzione) recitava: «La Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito».<sup>36</sup> Nel presentare il progetto di Costituzione all'Assemblea, Meuccio Ruini così si espresse al riguardo: «L'...accenno alla tutela del risparmio ed alla vigilanza sul credito contiene — né più si poteva fare nella costituzione — un'indicazione al coordinamento di norme ed istituti, che manca oggi in Italia».<sup>37</sup>

## 5. - Gli emendamenti con valenza monetaria al progetto di Costituzione

Il 31 gennaio del 1947 il progetto elaborato dalla Commissione dei 75 venne trasmesso all'Assemblea, che si impegnò nella sua discussione dal 4 marzo al 20 dicembre dello stesso anno. L'art. 44 del progetto venne affrontato il 19 maggio.<sup>38</sup> Mentre la parte relativa al credito rimase sostanzialmente inalterata, la tutela del risparmio fu resa più ampia (“in tutte le sue forme”) e dettagliata (“risparmio popolare” e suoi sbocchi) dall'emendamento Zerbi e altri che venne approvato, dopo che era stato eliminato da una precedente versione il riferimento all’“investimento reale”. Di maggiore interesse per questo scritto sono alcuni emendamenti che furono respinti.<sup>39</sup> Mentre l'inflazione, accelerando, minacciava di distruggere la nostra economia in quei mesi, Quinto Quintieri propose il seguente emendamento all'art. 44

---

<sup>35</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Resoconto sommario*, 24 gennaio 1947, p. 161.

<sup>36</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 31 gennaio 1947, p. 11.

<sup>37</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 6 febbraio 1947, p. 8.

<sup>38</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, pp. 4023-4067.

<sup>39</sup> CERIZZA A. (1979, pp. 130-131).

del progetto: «La Repubblica tutela il valore della moneta nazionale ed il risparmio».<sup>40</sup> Nell'illustrarlo così si espresse: «Mi rendo conto delle obiezioni che possono levarsi alla inclusione nella Carta costituzionale dell'emendamento da me proposto ... / ... Non mi faccio illusioni sulla difficoltà di difendere la lira ... la svalutazione della moneta fiduciaria ha antichi precedenti; è, in un certo senso, il *facilis descensus Averni* di Virgilio. / Il sintomo che ha scosso il nostro Paese, soprattutto attraverso il grido di allarme proveniente dagli ambienti finanziari, è stato quello fornito dalle Borse ... il valore di mercato dell'insieme delle azioni in esse quotate si è quasi decuplicato in un anno, cioè dall'aprile 1946. Senza moneta stabile non c'è lavoro ... in questo momento l'intera vita economica italiana è affetta ed infetta dalla speculazione ... [che] sorge perché le si è creato un ambiente favorevole ... / ... Comprendo anche che parlare di stabilità monetaria significa fare appello ai sacrifici indispensabili per difendere la moneta; ... non [la] si difende con palliativi ... Però, presto o tardi, questi sacrifici bisognerà pur farli, se non altro per evitare che il valore della moneta venga ridotto a zero; ... / ... lo Stato, nello svalutare la moneta, compie una specie di suicidio, perché svaluta, insieme con ... [essa], anche il suo prestigio ... / ... fino a che non si sarà riusciti a stabilizzare la moneta, tutto sarà precario, a incominciare dall'indipendenza del nostro Paese».<sup>41</sup>

Un altro costituente, Giovanni Persico, inserì in un suo emendamento sulla riserva di legge in materia tributaria il seguente comma: "Ogni impegno dello Stato nei confronti dei suoi creditori è inviolabile",<sup>42</sup> dizione già presente nello Statuto Albertino; non specificandosi se l'impegno era da intendersi in termini nominali o reali, il precetto rimaneva ambiguo. Ci pensò Luigi Einaudi a proporre che fosse introdotta una difesa costituzionale per la clausola-oro liberamente sottoscritta tra parti pubbliche e/o private. Insieme con altri, egli propose di rafforzare la tutela del risparmio con un comma del seguente tenore: «A tal fine è ga-

<sup>40</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, p. 4029.

<sup>41</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, pp. 4029-30.

<sup>42</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, p. 4033.

rantito il rispetto della clausola-oro». <sup>43</sup> E così ne spiegò le ragioni: «Non basta che sia sancita nella Costituzione una norma generica nel senso che sia tutelato il risparmio, e non basta la formula tanto più solenne dell'articolo 31 dello Statuto per cui ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile. È necessario dare un contenuto concreto alla norma generale, alla promessa verbale, tante volte fatta e non mantenuta, di serbare fede agli impegni contrattuali. ... / ... Quando si ha il diritto di pagare in unità monetarie nominali quelle sono promesse vane. Il solo contenuto concreto consiste nel consentire che i singoli risparmiatori, che tutti coloro che entrano in rapporto di credito verso privati, verso istituti o verso lo Stato, possano garantirsi contro la svalutazione. La garanzia non può darsi, non può aversi se non scrivendo nella Costituzione il principio da me enunciato, ossia che la legge non possa mettere nel nulla la clausola-oro, quando essa sia spontaneamente e volontariamente convenuta tra le parti». <sup>44</sup>

Luigi Einaudi era profondo conoscitore della storia economica e non poté nascondere a se stesso, prima ancora che ai suoi colleghi costituenti, che i governi si trovarono in passato e potranno ancora trovarsi in futuro nell'impossibilità di onorare l'impegno contratto a causa di guerre o di fatti straordinari che rendano il pubblico bilancio fortemente deficitario, sicché egli aggiunse: «Non dobbiamo nasconderci questa eventualità ... / ... Potrebbe accadere cioè che lo Stato si trovasse di fronte all'impossibilità di osservare l'impegno assunto. Qual valore avrebbe in allora la norma costituzionale che io propongo? Può infatti lo Stato sottrarsi, in quei casi straordinari che noi ci auguriamo non vengano mai, ma possono tuttavia verificarsi, all'osservanza della sua parola? *Salus publica suprema lex esto.* / Riconosciamo lo stato di necessità e chiediamoci: in quel momento quale delle due alternative gioverà meglio alla cosa pubblica? ... / ... Rinunciando alla clausola-oro, noi pretendiamo di far fronte ai nostri impegni

---

<sup>43</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, p. 4035.

<sup>44</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, p. 4035 e p. 4037.

e in questo modo screditiamo lo Stato, in casi straordinari, dirà apertamente di non poter far fronte a tutti i suoi impegni e ne spiegherà le ragioni, lo Stato non perderà credito ma ne acquisterà».<sup>45</sup>

Non è da meravigliarsi che la tesi per una salvaguardia costituzionale della clausola-oro risultasse abbastanza debole, rimessa in definitiva a un giudizio, sempre politico, di insostenibilità degli oneri per il pubblico bilancio. Vi fu la replica di Meuccio Ruini, come presidente della Commissione dei 75 e anche del Comitato di redazione, o dei 18, Comitato incaricato di difendere il testo inviato all'Assemblea durante le discussioni; egli si dichiarò contrario a tutti gli emendamenti, anzi non sarebbe stato scontento se l'intero, striminzito articolo fosse caduto: «Non entro, ripeto, in dettagli. Desidero sottolineare la semplicità strutturale dell'articolo [44], che meriterebbe per questo, se non altro, il vostro consenso. ... / ... [Ad Einaudi e Quintieri osservò:] La svalutazione della lira, di cui oggi soffriamo, non dipende soltanto dall'azione italiana, e dalla carta emessa dal nostro Tesoro. Noi oggi sopportiamo le conseguenze anche della lira tedesca, della lira alleata,<sup>46</sup> emesse sul nostro suolo, sul quale è passata la guerra. Avremmo potuto e possiamo, con un articolo di Costituzione, impedire il fatale corso degli avvenimenti? / L'onorevole Einaudi, la cui rettitudine è pari alla altezza scientifica, ha finito per riconoscere questa impossibilità; e mi ha fornito così la più valida arma contro la sua proposta. ... / ... Concordo con l'onorevole Quintieri: vorrei personalmente accogliere la sua aggiunta: "la Repubblica tutela il valore della moneta nazionale ..." Ma è proprio necessaria? Che cosa vuol dire? Che si debbono fare tutti gli sforzi possibili per non svalutare la lira? / Siamo d'accordo; ma perché metterlo nella Costituzione? / Ahimè! Per essere logici — e non è una *boutade*, è un'amara conclusione di tutta questa discussione e dell'anelito che abbiamo alla salvezza della lira — dovremmo mettere nella Costituzione: "La Repubblica impedisce, proibisce e

<sup>45</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, pp. 4038-39.

<sup>46</sup> Sulla problematica delle am-lire, si veda il saggio di BAFFI P. (1948, pp. 47-49 e 1965, pp. 158-161).

severamente punisce la svalutazione della moneta". Le altre proposte sono eufemismi di questo assurdo enunciato». <sup>47</sup>

## 6. - Conclusioni

Come osservavo alcuni anni or sono, <sup>48</sup> il giudizio di valore consacrato dall'art. 47 della Costituzione dà peso alla tutela del risparmio e non alla stabilità della moneta, che pur era considerata, almeno dalla Commissione economica nominata dal Ministero per la costituente, il presupposto generale della prima. In verità, la salvaguardia dei depositi dai dissesti bancari era il realistico obiettivo proposto nel *Rapporto* di Demaria; l'emendamento Zerbi ed altri nel generoso intento di tutelare ogni forma di risparmio rese il compito sostanzialmente impossibile. <sup>49</sup> È solo col Trattato di Maastricht da parte del Parlamento italiano che il rapporto "costituzionale" tra la stabilità dei prezzi e la tutela del risparmio si è riequilibrato; anche se la prima non è entrata formalmente nella Carta fondamentale, il suo perseguimento in via prioritaria da parte di un ente internazionale come la Banca centrale europea, l'indipendenza di quest'ultima come del SEBC dalle autorità politiche nazionali ed europee e la perdita di un autonomo potere monetario da parte del nostro Paese sono garanzie di valenza, a mio avviso, più che costituzionale. Le ragioni che portarono a non dare peso nella Carta che ancora regge il nostro ordinamento alla stabilità monetaria e a rifiutare il "grido di dolore" di Quinto Quintieri sono degne di rispetto; anche Paolo Baffi come estensore del capitolo VI sul regime delle valute del più volte citato *Rapporto - III* si disse favorevole ad inserire nella Carta costituzionale il principio della libertà delle operazioni in valuta in periodi normali, ma aggiunse che la riduzione del vincolismo in tema di cambi non dipendeva da precetti costituzionali ma dal risanamento economico. <sup>50</sup> Tuttavia, egli da Governatore si

---

<sup>47</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto della seduta*, 19 maggio 1947, p. 4042.

<sup>48</sup> SARCINELLI M. (1999, p. 228).

<sup>49</sup> Si veda sull'argomento SARCINELLI M. (2007).

<sup>50</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE (III, 1946, p. 276).

rammaricò che la legge scritta non avesse cercato di ancorare l'azione della banca centrale,<sup>51</sup> con conseguenze negative sulle aspettative del mercato.

Nessuna disposizione di legge, nemmeno quelle costituzionali, si sottraggono all'"usura" del tempo e alla capacità interpretativa di coloro che intendono conciliare precetti, indirizzi e auspici fissati nel passato, nel presupposto (o nell'illusione?) che abbiano valenza a-temporale, con la mutevole realtà del presente. Per quanto impreciso e talvolta ambiguo, un principio consacrato dalla norma scritta serve a indicare una direzione per l'azione dei soggetti economici come pure dei responsabili della politica economica; se incide stabilmente sulle aspettative degli operatori, cioè se le ancora, rende il "regime monetario" meglio in grado di reagire agli impulsi delle autorità e al tempo stesso stimola comportamenti da parte di queste ultime volti a sostenere tali aspettative, come da tempo ha affermato Axel Lijonhufvud (1984).

In fondo, il regime costituzionale si è affermato e sviluppato dall'Ottocento in poi come sistema che vincola la discrezionalità dei responsabili di decisioni nel campo dei diritti e dei doveri civili, della pace e della guerra, delle entrate e delle spese pubbliche, ecc., almeno nel breve periodo. Non v'è quindi ragione perché anche la moneta e la politica per la sua gestione non abbiano regole. D'altra parte, i responsabili di quest'ultima per generare aspettative coerenti nel tempo possono fare affidamento, come nel modello di Barro e Gordon (1983), sulla propria reputazione (vale a dire, su una sorta di norma non scritta, consuetudinaria), su regole rigide che, sebbene raccomandate dalla scuola monetarista di Friedman (1960), sono inadatte a gestire economie sempre più complesse o, meglio, su principi stabiliti da leggi con alto coefficiente di stabilità, come una costituzione o un accordo internazionale multilaterale. È questo il caso del Trattato di Maastricht e dello statuto della Banca centrale europea, la cui *ratio* risiede nel costituzionalismo economico.

La stabilità della moneta, vale a dire del suo potere d'acquisto, è entrata nel quadro giuridico italiano con l'approvazione da

---

<sup>51</sup> BANCA D'ITALIA (1976, p. 413).

parte del Parlamento del Trattato di Maastricht e con l'emanazione delle norme di attuazione, come ci ricordano i giuristi (ad es., Tosato, 1999); è diventata prassi del governo monetario dall'inizio del 1999. Anche se l'inflazione italiana tende ancora ad essere marginalmente superiore a quella media europea, gli eccessi del passato restano una pesante memoria per quanti li hanno vissuti e uno sprone per le più giovani generazioni a proseguire il cammino verso un'Europa federale, della quale l'euro costituisce sino ad oggi la più grande pietra angolare.

## BIBLIOGRAFIA

- ATTI PARLAMENTARI, *Assemblea costituente*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946 e 1947.
- BAFFI P., «Il problema monetario italiano sullo scorcio del 1944», *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, 1948, pp. 30-62; ripubblicato in *Studi sulla moneta*, Giuffrè, 1965, pp. 133-161.
- —, «L'evoluzione monetaria in Italia: dall'economia di guerra alla convertibilità (1935-1958)», in DI FENIZIO F. (a cura di), *Letture di politica monetaria e finanziaria*, Banca popolare di Milano, Milano, 1965 e ristampato in *Studi sulla moneta*, Giuffrè, 1965, pp. 225-315 (questo articolo apparve originariamente in inglese nella Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*, n. 47, 1958).
- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 1976*, Roma, Tipografia della Banca d'Italia, 1977.
- BARRO R.J. - GORDON D.B., «Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy», *Journal of Monetary Economics*, n. 12, 1983, pp. 101-121.
- BORGATTA G., «La guerra e il sistema monetario», *Rassegna Economica*, n. 8-9, 1940, pp. 267-286.
- BRESCIANI-TURRONI C., «La funzione del regime aureo e del regime dei "clearings" e la ricostruzione dei rapporti commerciali internazionali», *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, 1941, pp. 418-457.
- CERIZZA A. (a cura di), *La Costituzione Italiana. Analisi degli emendamenti*, Milano, IBM Italia, 1979.
- DEMARIA G., «A proposito di un'interpretazione recente della politica monetaria», *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, 1941, nn. 1-2, pp. 93-105.
- EINAUDI L., *I problemi economici della federazione europea*, Nuove edizioni di Capolago, Lugano, 1944, ristampato e qui ripreso da EINAUDI L., *La guerra e l'unità europea*, vedi *infra*.
- —, *La guerra e l'unità europea*, 2<sup>a</sup> edizione, Milano, Edizioni di Comunità, 1950.
- —, «I cambi sono troppo alti?», *Corriere della Sera*, 2 luglio 1924, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. VII (1923-24), Torino, Giulio Einaudi, 1966, pp. 739-743.
- FRIEDMAN M., *A Program for Monetary Stability*, New York, Fordham University Press, 1960.
- KEYNES J.M., *Tract on Monetary Reform*, London, Macmillan, 1923.
- LIJONHUFVUD A., «Constitutional Constraints on the Monetary Powers of Government», in MCKENZIE R.B. (a cura di), *Constitutional Economics - Containing the Economic Powers of Government*, Lexington Books, Lexington, (MA), 1984.
- LINDHAL E., *Studies in the Theory of Money and Capital*, London, George Allen and Unwin, 1939.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, presentato all'Assemblea costituente, III - *Problemi monetari e commercio estero*; IV - *Credito e assicurazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946.
- RICARDO D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817, ripubblicato in SRAFFA P. (a cura di), *Works and Correspondence*, vol. 1., Cambridge University Press, Cambridge, 1966.
- RONCAGLIA A., *Sraffa: la biografia, l'opera, le scuole*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- SARCINELLI M., «La tutela del risparmio nel pensiero e nell'azione del Governatore Baffi», *Moneta e Credito*, n. 206, giugno, 1999.

- SARCINELLI M., «La federazione e la moneta europea: il contributo di Luigi Einaudi», *Notiziario della Banca Popolare di Sondrio*, n. 92, agosto 2003, pp. 26-34; (trad. ingl.: «Europe's Federation and Currency: The Contribution of Luigi Einaudi», Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*, n. 229, giugno 2004, pp. 109-130.
- —, «La legge per la tutela del risparmio. Un anno dopo», relazione introduttiva al convegno dell'AEDBF, 16 febbraio 2007, in corso di pubblicazione per i tipi de il Mulino.
- SRAFFA P., *L'inflazione monetaria in Italia durante e dopo la guerra*, Milano, Scuola tipografica salesiana, 1920, ristampata in *Economia Politica*, vol. 11, 1994, pp. 163-196.
- TOSATO G.L., *L'Unione economica e monetaria e l'euro: Aspetti giuridici e istituzionali*, Torino, Giappichelli, 1999.
- VITO F., *La moneta e i sistemi monetari attuali*, Milano, Giuffrè, 1943.
- WICKSELL K., «The Influence of the Rate of Interest on Prices», *Economic Journal*, 1907, pp. 213-220.