

**Camilla Buzzacchi – *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario* – Giuffrè, Milano, 2015**

Gli strumenti normativi di cui l'ordinamento italiano e quello europeo si sono dotati per affrontare il difficile passaggio di crisi – le *fiscal rules* – rappresentano un apparato regolativo volto primariamente a porre sotto tutela le finanze pubbliche. Il fenomeno che presenta elementi di novità è quello di una sensibilità particolare per alcuni valori, il cui ruolo ormai dominante nel contesto culturale e politico è segnalato anche dall'irrompere di un lessico del tutto peculiare, che rimanda ad una tavola di principi e di interessi che appaiono totalmente focalizzati a garantire la tenuta dei conti pubblici e degli equilibri finanziari, qualunque siano le conseguenze e gli effetti che da ciò possono derivare sul sistema dell'economia reale e dell'ordine sociale.

Le espressioni di *pareggio*, *equilibrio*, *stabilità* e *sostenibilità* ricorrono ormai con insistenza non solo nei discorsi pubblici delle autorità nazionali ed europee, ma soprattutto negli atti normativi con i quali si è avviato il processo di uscita dalla congiuntura di crisi. L'affermazione di queste categorie è indicativa di un'impostazione di fondo delle istituzioni pubbliche nazionali ed europee, che segnala l'emersione di nuovi valori e priorità, nonché un mutamento di prospettiva e di priorità degli ordinamenti.

La *stabilità* e la *sostenibilità* che, ormai da diversi anni, hanno acquisito centralità nella normativa italiana ed europea, e in nome delle quali gli Stati dell'Unione stanno adottando misure ed azioni che presentano caratteri spesso poco popolari per l'opinione pubblica e l'elettorato, vengono declinate ormai invariabilmente in un unico modo: la prospettiva e la dimensione 'finanziaria' della *stabilità* e della *sostenibilità* sono quelle che contraddistinguono tali categorie, e che si realizzano attraverso complesse procedure che sono oggetto di studio. La lettura che si propone è invece che la sostenibilità finanziaria non possa essere disgiunta da una sostenibilità riferita ai diritti ed alle possibilità di vita offerti alle persone; e che dunque decisioni di virtuoso e razionale uso delle risorse economiche possano avere implicazioni complesse, non circoscritte al sistema contabile.

Il percorso metodologico che viene sviluppato è quello di valutare quanto tali categorie siano riconducibili al quadro costituzionale italiano ed europeo, e quanto invece esse possano comportare un sacrificio di altri valori di rango primario. L'obiettivo è quello della restituzione di significato alla politica di bilancio – il *budgeting* – affinché questa peculiare funzione delle istituzioni – per ora nazionali, in prospettiva forse europee – possa riacquistare il ruolo di intervento di programmazione dell'uso delle risorse idoneo a permettere il soddisfacimento dei bisogni umani e dunque la promozione dei singoli e della comunità sociale; nonché quella del superamento di una concezione del governo della finanza pubblica preordinato al solo mantenimento degli equilibri contabili. La tensione prioritaria, e forse anche esclusiva, verso risultati di stabilità e di sostenibilità finanziaria pare avere prodotto una torsione nella logica della politica di bilancio, della quale si propone invece di recuperare una nozione più articolata.

Lo studio si dedica anzitutto alle evoluzioni del contesto europeo degli ultimi decenni: la ricerca ricostruisce la genesi e la vigenza dei principi di stabilità e di sostenibilità nel sistema giuridico sovranazionale, dal quale sono stati in qualche modo generati, ma soprattutto enfatizzati. Il percorso partito dal Patto di stabilità e crescita del 1997 e culminato, per il momento, nel Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria del 2012 viene approfondito per indagare quali priorità abbiano indotto le istituzioni comunitarie a spingersi in una direzione che pare privilegiare gli obiettivi della stabilità e della sostenibilità finanziaria ed ignorare le molteplici altre necessità della collettività europea, a cui politiche di rigore finanziario non sono in grado –

da sole – di fornire risposte. La ricerca si interroga altresì su quale immagine progettuale di 'Europa' stia alla base di tali interventi, per valutare se il disegno coerente con essi sia quello di un'Unione di soggetti sovrani disponibili a condividere nuove competenze o piuttosto quello di una entità giuridica all'interno della quale gli Stati intendono difendere con vigore le rispettive prerogative.

Il passaggio successivo è necessariamente quello dello studio dell'affermazione e dello sviluppo dei principi di stabilità e di sostenibilità finanziaria nel sistema giuridico italiano: il paradigma dell'equilibrio finanziario è stato oggetto di una revisione costituzionale, che ha proiettato questi valori 'economico-finanziari' all'interno della Carta fondamentale, determinando effetti non irrilevanti sull'insieme dei principi che stanno alla base del patto costituzionale. L'attenzione a questa dinamica porta a interrogarsi se il quadro costituzionale già accolga, anche se non espressamente, il principio della stabilità, e soprattutto se questo si contraddistingua per una valenza meramente finanziaria, o se non presenti piuttosto una connotazione ben più ampia e complessa, della quale il profilo finanziario è solo una delle componenti: una particolare riflessione è dedicata allo strumento del debito, che per le sue implicazioni anche di carattere intergenerazionale si prospetta come una modalità di finanziamento della spesa il cui utilizzo non può essere precluso, ma sicuramente ben ponderato. Infine, ci si domanda se il principio di stabilità abbia una sua autonomia nel quadro costituzionale, e se la costituzionalizzazione che di esso è avvenuta nel 2012 attraverso l'indicazione dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario sia coerente con l'impianto dei valori fondamentali.

Le conclusioni a cui si approda sono che stabilità e sostenibilità siano paradigmi che si intrecciano con istanze di crescita e di redistribuzione, le quali sono conseguibili nella misura in cui la salvaguardia dei bilanci nazionali si accompagni a politiche di risposta ai bisogni che emergono con urgenza nelle comunità nazionali e in quella europea.

Ciò implica un diverso approccio nei confronti di decisioni di spesa, di tassazione e di indebitamento: solo politiche di bilancio ispirate al criterio della programmazione delle risorse funzionale alla crescita delle collettività possono rappresentare manifestazioni di governo della finanza pubblica adeguate rispetto alle prospettive ambiziose che gli Stati membri dell'Unione si assegnano sulla base dei rispettivi patti costituzionali. Di questa nozione di politica di bilancio si auspica la rivalorizzazione, affinché essa diventi strumento appropriato per la promozione umana e sociale.