

CAMILLA BUZZACCHI**

SOMMARIO: 1. Vincoli giuridici: alcune osservazioni su discrezionalità, sulle decisioni di spesa, sull'intervento pubblico nell'economia. – 2. La categoria costituzionale del debito e la questione della sua sostenibilità. – 3. L'impiego dei nuovi parametri in sede di controllo di costituzionalità. – 4. Le prospettive per politica fiscale e di bilancio.

1. Vincoli giuridici: alcune osservazioni su discrezionalità, sulle decisioni di spesa, sull'intervento pubblico nell'economia.

Il titolo del seminario mi è risultato molto stimolante e pertanto ho cercato di rispondere alle tre tematiche che sono state indicate da un punto di vista che reputo di particolare crucialità e criticità: quello dell'ingresso della categoria del debito nel quadro costituzionale, affrontato sia in qualità di ideologia economica, che per i vincoli giuridici, sia infine con attenzione all'effettiva giustiziabilità dei nuovi parametri costituzionali.

Comincerei affrontando il piano dei vincoli giuridici, interrogandomi sulla loro natura: la domanda è quali siano i vincoli giuridici che stanno costringendo la finanza pubblica entro regole condivise tra livello europeo e livello interno, e a quale funzione rispondano.

Senza entrare troppo nel dettaglio di un quadro normativo noto, si tratta di una serie di regole che in parte sono appunto europee, e che si possono far risalire alla fine del 2011: mi riferisco al blocco di norme del Six Pack europeo, poi recepito nel trattato intergovernativo del 2012 noto come *Fiscal Compact*, con l'aggiunta successiva del c.d. Two Pack. Questo è il complesso di norme che fa da riferimento, benché poi ci sia tutto il percorso normativo precedente che risale fino al 1997 con il Patto di Stabilità e Crescita (Brancasi, 1997). Invece il livello interno dei vincoli giuridici è costituito dalla revisione costituzionale del 2012 e dalla legge rinforzata attuativa della medesima (Brancasi, 2012, a, b, c, d; De Ioanna, 2013, a; De Ioanna, 2015; Boggero, 2014; C. Bergonzini, 2014, a, b; Buzzacchi, 2014; Buzzacchi, 2015).

Per dare una lettura del senso che ha avuto questo massiccio intervento normativo, si può dire che esso ha inteso fornire dei vincoli ormai quantitativi, dei parametri di tipo numerico, per cercare soprattutto di ridurre la discrezionalità nell'esercizio della vigilanza sulle finanze pubbliche nazionali. Quindi l'idea è stata quella di oggettivizzare i vincoli della finanza pubblica, di ancorarli a dei parametri quantitativi che impedissero il ricorso alla discrezionalità, proprio perché quasi dieci anni prima questa valutazione discrezionale sui bilanci pubblici era risultata molto palese. Mi richiamo alla sentenza della Corte di Giustizia del 2004 (Rivosecchi, 2004), che aveva avuto ad oggetto una decisione del Consiglio dei Ministri nella quale era risultato del tutto evidente che la determinazione di questo organo era meramente politica e altamente discrezionale. Con l'aggiungersi della crisi economico-finanziaria successiva si è ritenuto che fosse ormai necessario eliminare la discrezionalità da questo tipo di decisione e vi è forse stata l'utopia del ritenere che questo fosse possibile agganciando la vigilanza a formule matematiche, fra l'altro scelte piuttosto arbitrariamente. Questo limite l'avevano evidenziato gli economisti fin dagli anni Novanta: in fondo la scelta di determinati parametri, invece che di altri, era poco giustificabile anche sul piano della scienza economica fino dall'avvio dell'unificazione monetaria (M. Degni, P. De Ioanna, 2015).

La seconda osservazione è che, adottata questa linea, in realtà quelle stesse regole sono state contornate da deroghe, che hanno molto allentato la rigidità dei vincoli. Nello

* Relazione al seminario interdisciplinare "Ragionando sull'equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità", organizzato dall'Università di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016.

stesso *Fiscal Compact*, in fondo, si individuano tutta una serie di fattori, in presenza dei quali la valutazione della Commissione – che è l'organo deputato a valutare la presenza del disavanzo ed eventualmente ad avviare la procedura a carico di uno Stato – può non applicare i parametri numerici, o comunque valutarli in collegamento con il contesto economico di ogni singolo Paese: ad esempio quanto il Paese investa in infrastrutture, quanto vengano utilizzati gli investimenti pubblici, quanto sia sana la finanza privata, quanto lo Stato investa in politiche che aiutino la crescita economica, quanto esso sia impegnato in riduzione della spesa, soprattutto sul lato pensionistico; infine l'apprezzamento riguarda se, ed eventualmente quanto, un Paese si stia avvalendo di strumenti di assistenza finanziaria da parte di istituzioni internazionali. Dall'insieme di questi apprezzamenti può discendere una decisione della Commissione UE che in sostanza non applica i parametri numerici del *Fiscal Compact* e degli altri atti normativi.

Quindi la prima valutazione è che in effetti i vincoli giuridici sono stati posti, ma che da quando ciò è avvenuto essi non sono praticamente quasi stati applicati: perché immediatamente la stessa Commissione ha fatto uso di questi altri fattori per stabilire che, anche nei casi in cui tali vincoli non venivano rispettati, non ci fosse da avviare la procedura di infrazione.

In più, ed è cronaca di questi mesi, subito si è innescata la richiesta da parte di alcuni Stati di quella che viene chiamata "flessibilità", ovvero che le regole possano essere applicate con forte elasticità: c'è appunto una comunicazione della Commissione dell'inizio del 2015 intitolata proprio alla flessibilità – *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, COM (2015) 12 – ed è attuale il dibattito fra la Commissione e il nostro Governo su chi abbia avuto il merito di aver portato a questa decisione.

Ciò che pare meritevole di essere indagato è il senso e la portata di questa flessibilità di cui tanto ora si parla. È un termine per ora ambiguo, perché occorrerebbe capire se si tratta di un recupero di quella discrezionalità che si voleva eliminare o se si tratti di altra cosa. Il dubbio è che si sia ancora nel campo di una scelta che rimane fortemente politica, essendo affidata al Consiglio dei ministri dell'Unione: ma per flessibilità potrebbe intendersi altro, e francamente è difficile stabilirlo dagli atti europei, e anche dalle decisioni che la Commissione sta prendendo in questi ultimi mesi. Mi è sembrato utile un contributo pubblicato il 31 gennaio 2016 sul quotidiano *Corriere della Sera* a firma del politologo Maurizio Ferrera che, commentando i passi del nostro Governo, cercava di dare contenuto alla nozione della flessibilità, che comunque dovrebbe essere qualcosa di regolato – quindi ancora una volta non lasciato alla discrezionalità – e comunque funzionale esclusivamente ad una prospettiva di crescita. Ciò significherebbe che per ottenere flessibilità dei vincoli giuridici non dovrebbe bastare chiedere semplicemente che non si applichino i parametri numerici, ma occorrerebbe dimostrare che la non applicazione sia funzionale a permettere ad un Paese di innescare processi virtuosi e, soprattutto, il punto dovrebbe essere che gli Stati che volessero avvalersi di questa flessibilità ormai dovrebbero cercare di dimostrare che essa ha un ritorno in una logica comune dell'Unione, non in una dimensione puramente nazionale. Evidentemente questa definizione non esaurisce la riflessione su tale nuova dialettica della flessibilità: ho solo voluto riportare un minimo contributo alla costruzione della nozione, che risulterà definita in realtà soprattutto nel gioco dei rapporti di forza tra gli Stati, e soprattutto tra essi e le istituzioni europee. Il nodo che resta da capire è se ciò di cui si sta parlando sia di nuovo la "vecchia" discrezionalità o se vi sia qualcosa di diverso: qualcosa che comunque conferma nuovamente che l'applicazione dei vincoli giuridici europei non sta avendo luogo con le modalità con cui era stata pensata.

Vero è, però, che la loro introduzione ha avuto una conseguenza importante, sia sul livello europeo che su quello interno. Sul livello europeo perché ha introdotto una qualche forma di controllo giurisdizionale su questi vincoli, che prima era assente. Il precedente è

la sentenza del 2004 della Corte di giustizia, ma quella decisione è stata solo il frutto di un controllo sulla procedura per l'applicazione; mentre, invece, ormai l'art. 8 del *Fiscal Compact* prevede che le parti contraenti (cioè gli Stati) si appellino alla Corte di giustizia se ritengono che un altro Stato sia manchevole nel recepire costituzionalmente i vincoli; oppure si appellino quando già sia intervenuta una sentenza della Corte di giustizia di condanna dello Stato, e lo Stato non si sia ancora conformato, e in tal caso una delle parti contraenti potrebbe addirittura richiedere sanzioni alla Corte di giustizia. Non è una differenza da poco rispetto a prima, soprattutto sul piano delle relazioni intergovernative: un controllo giurisdizionale a livello europeo è ormai ufficialmente riconosciuto, anche se è poco immaginabile il suo impiego.

E il controllo è anche riconosciuto a livello interno, perché dal 2012 si inizia a parlare di giustiziabilità delle regole contenute nell'art. 81 Cost. Passando quindi con l'analisi a tale livello, penso che il nuovo art. 81 sia una delle riforme costituzionali più incisive che siano mai state approvate – e il giudizio non è tanto di apprezzamento, quanto nel senso di evidenziare la portata epocale della svolta, adeguata o inappropriata che sia, nel quadro delle revisioni che si sono finora succedute – perché l'idea di regolare la finanza pubblica non più sotto il profilo procedurale, come risultava dalla disciplina del vecchio art. 81, ma ormai sotto il profilo dei contenuti, determina un cambio di passo incredibile, che si avverterà quando sarà effettivamente applicato.

Grazie al nuovo art. 81 entrano in Costituzione due nozioni che prima non erano espressamente previste: quella dell'equilibrio e quella del debito pubblico. Due concetti prettamente economici acquistano riconoscimento dalla fonte giuridica di massimo rango e diventano così potenzialmente giustiziabili.

Mi soffermerò maggiormente sull'aspetto del debito pubblico, e tuttavia prima vorrei però esprimere qualche considerazione sulle novità di questa disposizione, che secondo me contiene qualcosa di davvero nuovo e profondamente diverso rispetto alla sua formulazione precedente, perché indica ormai un obbligo di risultato, che è appunto l'equilibrio tra le entrate e le uscite, da cui consegue anche la decisione sul ricorso all'indebitamento. Questo obbligo di risultato, insieme al fatto che si vada a perdere la distinzione tra leggi di spesa e leggi di bilancio – che sembrano ormai sullo stesso piano – rappresentano novità rilevanti, che ancora non si possono valutare perché ancora non si sta dando applicazione alla norma. La legge di bilancio continua ad essere approvata secondo la vecchia formulazione, e si tratta quindi tuttora di una legge che dovrebbe essere volta a garantire una procedura, un'autorizzazione che segnala un preciso rapporto tra organi: Parlamento e Governo. La sua applicazione può essere stata ed essere ancora oggi diversa, come la dottrina ha ben approfondito (Bergonzini, 2014), soprattutto a partire dal d. l. 112/2008 che per la prima volta ha sostituito la manovra economica, ma con un percorso di avvicinamento precedente di poca fedeltà al dettato costituzionale. Quello che non poteva essere, alla luce della vecchia versione, era che il bilancio fosse una legge con un contenuto normativo che riguardasse dei fini, e i fini sono i bisogni della collettività: materia che, secondo il vecchio art. 81, doveva rimanere compito e ambito lasciato alle leggi di spesa. Leggi di spesa come fonti deputate a dare risposta ai bisogni della collettività, quindi incaricate di scegliere i fini e di normarli, disciplinando la risposta da dare a questi fini; legge di bilancio come decisione relativa al documento contabile che fornisce garanzie procedurali sulla scelta dei mezzi.

Questo era il quadro nella precedente prospettiva costituzionale, che nel nuovo impianto sembra destinato ad assoluta discontinuità: la legge di bilancio è ormai soggetta anch'essa all'obbligo di copertura finanziaria, è capace di introdurre nuovi tributi e nuove spese e diventa quindi una legge con un contenuto normativo che non ha mai avuto. Su questo si verificherà nei prossimi anni quali saranno le ricadute.

Alcuni problemi ed evoluzioni si possono già intravedere, e qui propongo una lettura un po' provocatoria. A me sembra che con questo art. 81 si potrà spostare quel nucleo di disposizioni che formava la base della formula, che tanto si è utilizzata per anni, della c.d. 'costituzione economica'. Sono conscia del fatto che si tratti di una formula molto criticata e che va usata con precauzione ma, per intenderci, si è sempre individuato negli artt. 41, 42 e 43 le disposizioni su cui in sostanza si basa l'intervento dello Stato per indirizzare le attività economiche pubbliche e private verso fini sociali.

Oggi ormai sembra che sia l'art. 81 la norma con cui lo Stato assumerà decisioni politiche che incidono sulla sfera economica, che indirizzano le attività produttive, che indirizzano il sistema dei rapporti economici e sociali. Ritengo che questa possibile novità qualche preoccupazione la possa dare: anzitutto perché la nuova formulazione dell'art. 81 sembra mettere al centro l'interesse finanziario, nel senso che la preoccupazione per dei saldi (perché i vincoli numerici sono soprattutto dei saldi, che non dicono al decisore politico come deve essere la spesa pubblica, come deve essere l'insieme delle entrate: gli impongono preminentemente di rispettare dei saldi numerici) conduce a focalizzare l'attenzione del decisore politico su un interesse che è più finanziario che economico. Inoltre, se il nuovo art. 81 è la nuova norma cardine della Costituzione economica italiana, va tenuto presente che essa contiene un obbligo di risultato (equilibrio o pareggio, si usi l'espressione che si preferisce) recepito dall'esterno, perché imposto da un trattato intergovernativo che ne ha chiesto il recepimento da parte degli Stati; e non è indifferente che le decisioni dell'indirizzo politico-economico e dell'indirizzo politico-finanziario (Rivosecchi, 2007) siano soggette a questo vincolo di risultato che prima (anche se tanti hanno interpretato l'art. 81 come una norma che già dava questo vincolo) oggettivamente e testualmente non c'era. Io sento di allinearci con chi sostiene che prima non si poteva leggere l'art. 81 secondo questa visuale – quella di un imperativo ad approvare il bilancio in equilibrio o pareggio – e tra coloro che reputano che con questa nuova formulazione l'obiettivo preteso sarà proprio quello richiamato.

2. La categoria costituzionale del debito e la questione della sua sostenibilità.

Passando alla seconda formula del titolo del seminario – le ideologie economiche – rivolgerò l'attenzione alla grandezza del debito, che fa il suo ingresso ufficiale in Costituzione: nell'art. 81 per effetto delle regole sul ricorso all'indebitamento e nell'art. 97, in cui si chiede a tutte le pubbliche amministrazioni di garantire la sostenibilità del debito. Ciò manifesta una novità non da poco.

Ho ritenuto di trattare il debito in relazione alle ideologie economiche, perché in questo momento la categoria del debito non gode di grande apprezzamento e ha ormai un'accezione quasi negativa; viene demonizzato, addirittura incriminato come lo strumento che in questo momento sta minando i sistemi economici europei. Perciò mi sono sforzata di proporvi alcune riflessioni per capire se questa sorta di demonizzazione del debito sia fondata o meno, e come si possa collocare la categoria del debito nel nostro contesto costituzionale.

Richiamo appena alcune nozioni storiche. Il debito (Crismani, 2012; Pesce, 2015) come lo concepiamo noi, come debito 'pubblico', è qualcosa che gli Stati usano da circa due secoli. Ciò non significa che prima chi era al potere non lo utilizzasse, ma il suo impiego non aveva una rilevanza pubblicistica: il debito era concepito come uno strumento che il sovrano utilizzava personalmente, privatamente, in casi di calamità e soprattutto di eventi bellici; il sovrano si indebitava a titolo personale.

Dopo la rivoluzione francese, con la nascita dello stato di diritto, gli Stati cominciarono sistematicamente a finanziare la spesa in deficit attraverso lo strumento del debito, benché all'inizio esso venisse considerato con molta precauzione, con molta cautela. Lo Stato italiano nel 1861 introdusse il c.d. Gran libro del debito pubblico del Regno d'Italia,

con cui si accollò tutti i debiti pubblici degli Stati appena annessi, e da quel momento in avanti il Parlamento approvava, per ogni decisione di indebitamento, una legge, ma con una discussione parlamentare attenta, perché ci si rendeva conto della delicatezza di questo strumento. Nel Novecento si arriverà, nel periodo tra le due guerre mondiali, a una svolta culturale nei confronti di questa categoria, perché la scienza economica, con le teorie keynesiane, presenterà il debito come uno strumento totalmente positivo, con cui si può fare una politica economica di tipo espansivo: quindi creare occupazione e permettere la crescita economica. Si potrebbe dire che il debito abbia avuto un cammino di riabilitazione, e addirittura con le teorie keynesiane sia diventato una fondamentale leva per lo Stato, per aumentare la crescita economica e sociale della collettività.

Porto anche qualche dato, per capire come sia stato utilizzato da noi in Italia. Nei primi decenni del periodo repubblicano si presenta la seguente situazione: dagli anni '70 in poi lo Stato comincia ad usare fortemente la leva del debito pubblico, in un periodo in cui c'era ancora un basso livello di tassazione. In generale, qualsiasi Stato ha due strumenti da utilizzare per finanziare la sua spesa: la leva del debito e la leva tributaria. La leva del debito in realtà è anche abbastanza gradita sia ai cittadini che alle istituzioni – più gradita della leva tributaria – perché in fondo il fatto che il privato presti soldi allo Stato è un sacrificio che presenta il vantaggio di produrre un ritorno economico in termini di interessi, mentre il prelievo fiscale è un sacrificio senza guadagni. Perciò, nel Novecento è stato facile, anche da un punto di vista politico, utilizzare la leva del debito pubblico, perché comunque risultava uno strumento più gradito ai governati. E in Italia c'è questo fenomeno per cui dagli anni Settanta in avanti, in presenza di una bassa tassazione, lo Stato espande la spesa pubblica con un crescente utilizzo del debito, fino a quando si arriverà all'inizio degli anni Novanta, in cui c'è l'adozione della decisione di partecipare alla moneta unica, e viene chiesto al nostro Paese di mettere in moto un processo di convergenza che porti a ridurre il nostro disavanzo e il nostro debito. Nel 1995 era appena iniziato tale processo di convergenza e l'Italia aveva un debito pari al 124.3% del Pil; è riuscita a rientrare nel giro di un decennio, cioè nel 2007 a farlo diminuire di quasi 20 punti percentuali, portandolo al 104%. Ma tutti gli altri Paesi, i più avanzati, si aggiravano nello stesso momento intorno a valori del 50, massimo 60%. Ciò impone di domandarsi che cosa fosse successo in Italia nel periodo antecedente. C'era stata un'impressionante crescita del debito in presenza di una distribuzione dei redditi molto abbondante, nel senso che la bassa tassazione che si era applicata e la forte spesa pubblica realizzata dagli anni Settanta in avanti, specialmente la spesa pensionistica, avevano determinato un innalzamento del reddito degli italiani. Quindi negli anni Novanta ci si trova con un Paese con forte ricchezza privata e alto livello di debito pubblico, legato evidentemente ad un elevato livello di spesa. L'Italia sarà costretta ad avviare un percorso di rientro, con tutta una serie di interventi – alienazione di beni, privatizzazione di enti pubblici, anche il ricorso ad una tassazione ormai molto più massiccia – riuscendo appunto ad abbassare il debito, ma senza riuscire mai a scendere sotto il livello di 100 in rapporto al Pil.

Ma quanto cambia, oltre a questi dati numerici, è il modo di concepire il debito, perché nel frattempo il sistema economico si era aperto agli altri mercati. Se prima dell'unificazione monetaria per lo Stato era più agevole emettere debito, che veniva sottoscritto con facilità (perché in un'economia di tipo chiuso uno Stato riesce a decidere in maniera abbastanza indipendente la remunerazione dei suoi titoli e quindi allora si riusciva facilmente ad invogliare gli investitori), nel momento in cui le economie europee si aprono reciprocamente questa logica del debito cambia. Lo Stato non è più così capace di governare i tassi di interesse perché anche investitori che vengono da contesti economici diversi cominciano ad investire nel debito pubblico del singolo Stato, evidentemente non solo dell'Italia: ormai i debiti pubblici degli Stati sono in mano ad investitori stranieri, fondi di investimento, assicurazioni; in buona parte i prestiti derivano anche da istituzioni finanzia-

rie internazionali oppure da altri Stati. Questo fa sì che lo Stato perda la sua sovranità sul rendimento del debito e cresca quel fenomeno (uno di quelli che ha portato a queste regole europee) per cui diventa fondamentale la reputazione, la credibilità nei confronti degli investitori, che devono essere sicuri che lo Stato sia in grado di restituire il debito che ha contratto (Pitruzzella, 2012). Da qui scaturisce tutta la vicenda del c.d. 'spread', ovvero del valutare uno Stato in merito alla sua reputazione, alla sua capacità di restituire il debito. Però ciò significa che il debito è qualcosa che comincia a sfuggire alla sovranità dello Stato, diventa una categoria meno controllabile.

Ma il discorso che qui interessa è che ormai il debito è una categoria del testo costituzionale. Nell'art. 81 si parla del "ricorso all'indebitamento": non sto ad entrare nei dettagli tecnici, che la migliore dottrina ha già studiato con pregio (Brancasi, 2012, a, b) andando ad indagare che cosa si possa intendere per ricorso all'indebitamento – se solo le operazioni di rinnovo dei titoli o se accensione di debito nuovo – ma secondo me non è questo il punto centrale in questo contesto di riflessione. Il nodo è che il debito viene visto fondamentalmente dal nuovo art. 81 come qualcosa da evitare – e da queste premesse io l'ho catalogato quasi in chiave negativa nella nuova prospettiva costituzionale – e come uno strumento che ordinariamente non deve essere utilizzato dallo Stato. Le condizioni costituzionali per ricorrervi sono il contrasto al ciclo economico negativo o il governo di eventi eccezionali, e in ogni caso la puntuale disciplina del suo impiego è stata poi affidata alla legge rinforzata attuativa, che è rappresentata dalla legge n. 243/2012. E di fatto la legge n. 243 ha introdotto anche deroghe più ampie, prevedendo formule piuttosto elastiche, che fanno immaginare che in fondo potremmo continuare a indebitarci abbastanza frequentemente, che la pratica del ricorso ai mercati finanziari non dovrebbe trovare ostacoli giuridici impegnativi. Le regole di tale disciplina sono tali per cui fintanto che ci troviamo in una situazione di difficoltà economica – se non proprio di recessione, comunque di un certo grado di rallentamento – non dovrebbe esserci alcun vero ostacolo giuridico a continuare a ricorrere all'indebitamento.

Forse più problematico appare l'art. 97 Cost., nel quale è stato anteposto alle disposizioni già esistenti un primo comma che sembra essere quasi portatore di valenza prioritaria rispetto agli altri. Cioè sembra che le pubbliche amministrazioni in prima battuta debbano preoccuparsi di garantire la sostenibilità del debito pubblico, oltre che l'equilibrio. E se qui riflettiamo su come oggi è costituito il debito pubblico, in mano a chi è il debito pubblico di uno Stato, pensare che per le pubbliche amministrazioni diventi preminente garantirne la restituzione all'investitore, qualunque esso sia, piuttosto che perseguire le finalità di pubblico interesse della comunità italiana, suscita sconcerto: mi sembra che il fatto che questo sia diventato il valore primo che devono rispettare le pubbliche amministrazioni qualche preoccupazione la possa dare.

Aggiungo una considerazione ulteriore di diritto costituzionale: altra, secondo me, è la disposizione alla quale occorre ancorare il debito pubblico ormai definitivamente introdotto in Costituzione dagli artt. 81 e 97. Benché si tratti di una disposizione di cui poco si parla, limitatamente commentata e meditata – l'art. 47 – io ritengo che laddove tale norma parla delle due grandezze del risparmio (Cerrina Feroni, 2011; Guizzi, 2005) e del credito (oltre che della moneta, che non governiamo più direttamente) essa rappresenti il riferimento più coerente per ragionare in tema di debito pubblico. I Costituenti non potevano certo immaginare che leve sarebbero diventate risparmio e credito in un sistema economico dai tratti così finanziari e tanto vincolato al debito, ma se ragioniamo oggi in termini di debito pubblico sarebbe davvero necessario non dico riscrivere, ma almeno assegnare una nuova lettura a questo art. 47, che veda il risparmio, oltre che come forma di proprietà privata (che in fondo è già tutelata dall'art. 42), anche nella sua valenza pubblicistica: perché il risparmio dei soggetti privati può diventare il sostegno del debito pubblico. Così come lo è il credito, e questa osservazione rimanda alla vicenda di questi giorni, in cui emer-

ge chiaramente il quadro nostrano di una massiccia esposizione di varie banche, in situazione di sofferenza, che hanno in mano titoli del debito pubblico italiano. Questa circostanza innegabile conduce ad allargare la visuale: se è verissimo che il credito sia ovviamente un'attività economica dei privati, oggi non si può altresì ignorare quanto la medesima attività sia fortemente coinvolta nel sostenere l'indebitamento dello Stato. Andrebbe riletta e valorizzata la disposizione su cui si basa questo strumento così importante. Se si riflette, ad esempio, sulla direttiva europea che prevede il c.d. *bail in* – la direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento – appena entrata in applicazione, si percepisce una filosofia nuova delle istituzioni europee. Allorché il governatore della banca centrale italiana ha segnalato, a inizio 2016, la necessità e l'opportunità che questa disciplina comunitaria possa essere rivista, la Commissione ha risposto precisando i valori perseguiti dalla direttiva: più precisamente, l'organo esecutivo europeo ha chiarito che la scelta di fondo della normativa è che delle due figure, quella dell'investitore e quella del contribuente, ormai da tutelare è prevalentemente quella del contribuente, mentre l'investitore può venire chiamato a pagare per i salvataggi bancari. Anche qui, da un'attenta lettura dell'art. 47, ci si potrebbe chiedere se l'investitore è invece un soggetto che siamo tenuti a tutelare e a proteggere: perché in fondo la sua prima caratterizzazione è quella connessa al suo guadagno privato, ma potremmo vederlo anche come un soggetto che può essere fondamentale in un'ottica pubblicitica.

Ancora un'osservazione in tema di art. 47 Cost., per ribadire ulteriormente questa convinzione della necessità di uno studio più attento di tale disposizione. Se si parte da uno dei commenti più autorevoli che l'hanno riguardata, quello di Fabio Merusi sul Commentario Branca, è interessante l'impostazione proposta: il collegamento che l'autore individua tra risparmio, moneta e credito è all'equilibrio, ma qualificato in termini di "equilibrio economico", e non finanziario: e lo studioso illustre sostiene che per raggiungere questo equilibrio il primo fattore debba essere l'occupazione. A questo mi riferivo quando parlavo di una rilettura dell'art. 47: occorre secondo me una lettura nuova di questi beni costituzionali, di queste categorie oggi così centrali nel sistema e nella dinamica economica, come valori comunque sempre da subordinare all'obiettivo della piena occupazione, che è l'unico che tiene in equilibrio un'economia.

Insomma, la riflessione fin qui proposta è volta ad ampliare l'analisi che pare necessaria per comprendere l'ingresso in Costituzione della nozione di debito pubblico, che a quanto pare è suscettibile di coinvolgere altre disposizioni oltre agli artt. 81 e 97, su cui occorre ragionare e che vanno interpretate sistematicamente.

Passando alla prospettiva dell'ammissibilità del ricorso al debito – non sul piano procedurale, ma in relazione al suo utilizzo – e della sua sostenibilità – che è ormai un bene costituzionale – la prima indicazione a cui occorre misurarsi è quella della teoria economica, secondo la quale, in sostanza, il debito è ammissibile se c'è coincidenza temporale tra oneri da sostenere e benefici da percepire. Quindi una generazione non dovrebbe poter avere solo i benefici e un'altra solo gli oneri.

Se si passa alla decisione politica, il discorso economico viene tradotto nel senso che un ricorso sano al debito pubblico è quello che va a finanziare spese di investimento: ma ciò rinvia alla valutazione politica nella definizione di qual è la spesa per investimenti. Spesa per investimenti dovrebbe essere quella che determina crescita nel sistema non solo di carattere economico: crescita che genera anche una stabilità che non può essere valutata solo in termini economico-finanziari. È stabile quel sistema dove tanti altri aspetti vengono tutelati. Si potrebbe addirittura sostenere che lo stesso pagamento degli interessi potrebbe essere letto come spesa di investimento, quando invece questo dato viene normalmente scorporato: ciò dimostra quanto sia sfuggente la definizione di spesa di investimento, e quanto risponda a valutazioni complesse. È difficile stabilire qual è la spesa cor-

rente, quella per consumi, e quale sia invece quella capace di generare benefici duraturi, che quindi merita di essere sostenuta con l'indebitamento. La regola tradizionale vorrebbe che la spesa per consumi che esauriscono le loro ricadute contestualmente all'erogazione venga sostenuta con entrate correnti, e non con il debito, ammissibile invece se i vantaggi si ripercuotono in un orizzonte temporale più lungo.

Ma passando invece a ragionare sulla qualificazione della spesa (De Ioanna, 2013, b), ovvero su quale sia la spesa 'buona' e 'sana', l'osservazione che sorge è quella di dubitare della qualità della spesa che c'è stata in questi ultimi anni e decenni. Attualmente in Italia ci si attesta su un valore che va oltre il 130% di debito, e benché anche da parte degli economisti si dica che non sono sani solo quei Paesi che hanno un livello di debito pubblico basso, perché potrebbe trattarsi in realtà di economie stagnanti, tuttavia qualche perplessità intorno al livello che ci caratterizza è legittima, a mio parere. Non è la grandezza del debito in assoluto che dà la misura del sistema sano o poco virtuoso; sistemi sani, se sono in crescita, giustamente hanno un livello più alto di indebitamento. Ma il criterio per stabilire la produttività di tale indebitamento non può, appunto, che essere la capacità di crescita effettiva di un sistema economico e sociale nel suo complesso (Ciolli, 2012).

Se si cala il discorso sull'Italia, viene appunto da chiedersi: un livello di debito come quello che abbiamo è compatibile e coerente con una crescita così deludente? Solo da tale valutazione, a mio avviso, può derivare un giudizio negativo sul debito. Un elemento significativo è che in questi ultimi anni la nuova impennata del debito pubblico è stata in larga parte determinata anche dalla nostra partecipazione ai fondi di salvataggio internazionali, cui abbiamo concorso non per generosità o perché volessimo salvare le economie greca, irlandese o portoghese, ma perché eravamo i loro creditori: quindi non conveniva farli fallire. Conveniva di più andare a sottoscrivere prima l'EFSF, poi l'EMS per permettere a quelle economie di non andare in default. In più i sistemi economici sono talmente collegati tra loro che effettivamente le ripercussioni degli andamenti economico-finanziari sono generalizzate: se c'è il default di un singolo Stato, c'è poi una diffusione degli effetti negativi nei confronti di tutti, e questo aspetto va considerato.

Certo, un alto livello di debito determina poi la questione della sostenibilità finanziaria del medesimo, che indubbiamente dovrebbe essere centrale come valore costituzionale, nonostante le osservazioni appena compiute su come questo valore abbia fatto il suo ingresso nell'art. 97 Cost. E la centralità di tale valore riguarda la prospettiva futura, perché se può essere condivisibile che non esistono dei veri e propri diritti delle generazioni future – tanto dibattuti nella dottrina costituzionalistica – è però evidente che ci deve essere una visione di lungo periodo, e quindi la generazione presente non ha diritto a consumare tutte le risorse, lasciandone prive quelle che seguiranno. Quello che si può concludere, in tema di debito, è dunque che le decisioni che lo riguardano siano altamente politiche, oltre che tecniche; che non sia così facile determinare cosa può essere coperto finanziariamente con esso e cosa invece no; e che la sua contrazione non può andare disgiunta da un'attenta considerazione della sua sostenibilità nel tempo.

3. L'impiego dei nuovi parametri in sede di controllo di costituzionalità.

Sull'ultimo aspetto del seminario, quello della giustiziabilità, propongo qualche osservazione non tanto sulla giurisprudenza su cui si è più ragionato in questo ultimo anno 2015 (cioè le sentenze con cui si è fatto il bilanciamento tra l'art. 81 e altri valori costituzionali: la 10, la 70 e la 178), perché mi è sembrato più significativo riflettere in merito alle decisioni che hanno interessato le Regioni speciali (F. Guella, 2015).

Non entro nel merito dei problemi che riguardano l'autonomia finanziaria. Mi ha interessato piuttosto come in questa giurisprudenza gli argomenti che la Corte costituzionale sta continuamente invocando siano spesso gli artt. 81 e 97 Cost., a fronte di doglianze che concernono la violazione degli statuti differenziati. Questa giurisprudenza nasce dalla con-

testazione regionale di molteplici disposizioni statali che vanno a creare il c.d. ‘concorso’ delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica e della sostenibilità del debito. C’è tutta una serie di ricorsi delle Regioni speciali, che lamentano il fatto che i tributi erariali che spetterebbero loro per statuto rimangono nella loro titolarità ma vengono utilizzati dallo Stato per andare a sanare il proprio debito pubblico. Ed è curioso che questa richiesta venga definita con la formula della ‘solidarietà finanziaria’, categoria che può presentare ambiguità laddove utilizzata per prescrivere alle autonomie una sorta di ‘soccorso’ alla massiccia esposizione debitoria dello Stato. Il concetto andrebbe chiarito, nella misura in cui si distingue tra una vera solidarietà tra territori – che ovviamente è un fondamentale valore costituzionale – e la pretesa che le Regioni debbano rinunciare a risorse loro spettanti, per sostenere il debito pubblico dello Stato contratto per utilità che non necessariamente impongono una logica perequativa. Da qui nascono le sentenze della Corte che si sono accumulate soprattutto nel 2015, e l’aspetto particolare è che il giudice in sostanza usa quasi sempre come argomento il ‘coordinamento finanziario’ e dà una lettura dello stesso sempre in termini di strumento che “garantisce la salute della finanza pubblica” e che serve a “preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche”, “garantire l’unità economica della Repubblica”: letto con questa valenza, il coordinamento finanziario (Rivosecchi, 2012) è visto come funzionale a garantire i valori contenuti negli artt. 81 e 97, ed in forza di questa interpretazione è agevole per la Corte avallare decisioni unilaterali dello Stato nei confronti delle autonomie speciali. Essa si dice consapevole che esiste tutta una normativa che garantisce il metodo pattizio (Padula, 2015): l’art. 27 della legge delega 42/2009 è la norma di riferimento, ma la Corte sostiene che non si possa utilizzarla, perché reputa preminenti i valori perseguiti dal coordinamento finanziario, cioè quelli degli artt. 81 e 97.

La Corte arriva ad utilizzare formule ed espressioni che ormai non si rifanno neanche più a parametri costituzionali. Questa negazione del principio pattizio e della via negoziale fra lo Stato e le Regioni speciali viene giustificata dall’emergenza finanziaria, dalla “tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri”. Il giudice delle leggi usa ormai dei parametri che non sono nemmeno quantificabili ed oggettivi: cosa va considerato in termini obiettivi per obbligo di “tempestività”, che impedisce allo Stato di andare a concordare con una Regione in che misura la Regione rinuncia alle risorse che le spettano, per lasciarle utilizzare allo Stato?

Se questo non è esattamente il tema della giustiziabilità, perché qui è in gioco un altro tipo di utilizzo dell’art. 81, mi sembra però interessante aggiungere alla riflessione di tanti, relativa alla difficile giustiziabilità dell’equilibrio tra entrate e spese, questo ulteriore elemento, ovvero la facilità con la quale la Corte utilizza tale parametro non sulla base di ricorsi su esso fondati, bensì per andare a comprimere un’autonomia finanziaria particolare quale è quella delle Regioni speciali. Un’osservazione di chiusura riguarda una recente sentenza in materia emanata a inizio del 2016, la n. 3, che non si richiama neanche agli artt. 81 e 97 nel dirimere doglianze regionali, ma invoca direttamente l’art. 4 del Fiscal Compact. Ormai il parametro sembra essere direttamente il trattato intergovernativo, la cui mediazione attraverso il testo costituzionale è irrilevante per comprimere l’autonomia finanziaria degli enti.

Se poi ci si domanda se questo modello sia compatibile con l’autonomia, mi sembra che la chiave di lettura sia lo specifico rapporto tra la decisione di bilancio e la rappresentanza: un riferimento rilevante è la sentenza della Corte costituzionale n. 165/1963, secondo cui il compito principale delle assemblee elettive è la decisione di bilancio, in ragione della quale esse sono nate. Se è vero che occorre una decisione politica dei rappresentanti per stabilire il livello di spesa e il livello di entrate, il vigente rapporto fra Stato e Regione, per come è configurata l’autonomia finanziaria in questo momento – per cui non

esiste tuttora il vero tributo 'proprio' delle autonomie – pare segnalare che ci sia un grave vuoto a livello regionale: a chi rispondono i Consigli regionali della tassazione che non deliberano? Se ormai si accetta che a livello regionale non ci sia alcuna responsabilità delle assemblee elettive sulle decisioni di entrata (mentre sulle decisioni di spesa si può dire che ancora ci sia), allora un sistema di questo tipo, che esclude l'imposizione propria degli enti, è compatibile. Lo Stato può intervenire sulla finanza regionale perché è lui l'unico titolato a deciderne: e ciò è vero in larga misura per la finanza di entrata, ma ormai anche per la finanza di spesa, perché i limiti di spesa sono ormai pervasivi. La giurisprudenza del 2015 ha ampiamente ritenuto che tali limiti siano costituzionali, fintantoché fissino un limite complessivo: si può poi discutere sulla natura di tale 'complessività' del limite, perché è noto che le leggi statali impugnate dalle Regioni prevedono nel dettaglio tutta una serie di spese che non possono essere effettuate. Nella misura in cui ci sono delle relazioni finanziarie di questo tipo, è evidente che anche un meccanismo di utilizzo dell'equilibrio di bilancio nei rapporti Stato/Regioni di questa natura finisca per essere ammissibile e coerente, ma francamente non si può non evidenziare il basso rispetto del principio autonomistico.

4. Le prospettive per politica fiscale e di bilancio.

Concludo con una posizione già sostenuta: nella prospettiva dell'integrazione europea ritengo che l'elemento di 'mostruosità' continui ad essere la separazione fra politica fiscale e politica di bilancio: che ormai non possono più andare disgiunte. Se mai le si sposterà a livello europeo, andrà evidentemente ritoccata l'architettura della rappresentanza, perché non è pensabile una decisione di bilancio europea che non coinvolga i meccanismi della rappresentanza, che adesso sono praticamente assenti. Attualmente rimane a livello nazionale una decisione politica, mentre la vigilanza è affidata al livello europeo perché la moneta è governata da quelle istituzioni. Ritengo che se non si avrà il coraggio di superare questo guado e di portare l'integrazione europea alle sue coerenti conclusioni – si potrà poi chiamare il risultato 'federazione europea' o diversamente – il contesto di governo europeo rimarrà inefficiente ed iniquo: si tratta di due politiche che separate non possono stare. Quindi o le si riporta entrambe, in una prospettiva anti-europeista, a livello nazionale, e si abbandona il disegno europeo: e allora ogni Stato ritorna pienamente sovrano sia della sua moneta che della sua decisione di bilancio, nonché delle politiche fiscali vere e proprie, quelle dedicate al prelievo. Oppure le si assegna complessivamente all'istanza europea, ma rivedendo necessariamente i meccanismi rappresentativi ed i processi decisionali.

BIBLIOGRAFIA

- C. Bergonzini (a), *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Torino, 2014
C. Bergonzini (b), *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, 1/2014
G. Boggero, *Gli obblighi di Regioni e enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, 1/2014
A. Brancasi, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/1997
A. Brancasi (a), *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2012
A. Brancasi (b), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012

A. Brancasi (c), *Le nuove regole di bilancio*, in Chiti M. P., Natalini A. (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2012

A. Brancasi (d), *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio-sullefonti.it*, 2/2012

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

C. Buzzacchi, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e 'Stato sociale'*, in *Amministrare*, 1/2014

G. Cerrina Feroni, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Giappichelli, Torino, 2011

I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012

A. Crismani, *Il problema della gestione del debito pubblico*, in Cavallini Cadeddu L. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012

F. Guella, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *Federalismi*, 8/2015

F. Guizzi, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2-3-4/2005

P. De Ioanna (a), *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 12/2013

P. De Ioanna (b), *A nostre spese. Crescere di più tagliando meno. La spending review nell'Italia sprecona*, Castelvecchi, Roma, 2013

M. Degni, P. De Ioanna, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Castelvecchi, Roma, 2015

M. Gnes, *I privilegi dello Stato debitore*, Giuffrè, Milano, 2012

C. Padula, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi*, 19/2015

G. Pesce, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2015

G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012

G. Rivosecchi, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 2004

G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007

G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2012

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi Milano Bicocca.