

La “lealtà” nella gestione della finanza pubblica come ragione costituzionale dei limiti quantitativi alla discrezionalità politica*

FLAVIO GUELLA **

SOMMARIO: 1. – L’origine e la *ratio* federale dell’idea di far assurgere il pareggio di bilancio a “valore costituzionale”, e gli istituti per la sua concretizzazione in Germania; 2. La *ratio* del recepimento di un’idea di lealtà finanziaria in altri ordinamenti, tra “oggettività” della regola costituzionale e opinabilità dei “numeri” nell’economia; 3. – Il recepimento in un ordinamento sovranazionale: la scelta dell’equilibrio di bilancio da parte dell’Unione europea come soluzione tecnica e come decisione costitutiva; 4. – Dal coordinamento della finanza pubblica all’equilibrio di bilancio: l’autonomia degli attori istituzionali nei diversi modelli di disciplina costituzionale delle decisioni contabili; 5. – I rischi per il regionalismo: ammantare di oggettività un coordinamento della finanza pubblica che rimane fortemente discrezionale; 6. – La lealtà finanziaria e gli effetti intergenerazionali dell’indebitamento: diritto costituzionale e protezione di interessi che trascendono la rappresentanza democratica.

1. – L’origine e la *ratio* federale dell’idea di far assurgere il pareggio di bilancio a “valore costituzionale”, e gli istituti per la sua concretizzazione in Germania

Parlando di equilibrio o pareggio di bilancio, e in particolare della sua costituzionalizzazione a seguito degli impegni assunti in sede europea, può essere interessante richiamare l’origine “federale” di tale regola, per meglio apprezzarne le ragioni e valutarne gli effetti in ordinamenti di diverso tipo, quali quello regionale italiano e quello sovranazionale dell’Unione europea.

Quando tra il 2011 e il 2012 l’Unione europea ha individuato le logiche del “pareggio” come strumento per una possibile risposta alle crisi della finanza pubblica in Europa, infatti, la soluzione giuridica nazionale di prestigio che è stata assunta a modello è stata quella tedesca. Nelle di poco precedenti *Foederalismus Reform I e II*, per rafforzare il patto federale in materia finanziaria, si erano peraltro consolidati in Costituzione istituti non certamente nuovi, ed anzi abbastanza comuni nelle prassi contabili; le riforme del federalismo tedesco hanno però riqualificato tali regole di equilibrio di bilancio in termini di valori costituzionali, “prendendone sul serio” l’effettività mediante una serie di strumenti di contorno; meccanismi “automatici” e di rango costituzionale – quali il c.d. freno all’indebitamento – che riducono la discrezionalità nel processo politico di bilancio, i quali nel loro complesso delineano un approccio costituzionale ai rapporti finanziari tra livelli i governo improntato ad oggettività, automaticità, e reciproca responsabilizzazione.

Si registra quindi un’evidente *ratio* federale posta alla base di questi interventi normativi, tutti accomunati dallo stesso disegno di revisione del federalismo tedesco. E questa *ratio* si manifesta in particolare nell’esigenza di consentire rapporti prevedibili e sicuri fra i livelli di governo; si pongono, in altri termini, le precondizioni costituzionali perché i comportamenti finanziari assunti dalla federazione e dagli enti federati abbiano un alto grado di prevedibilità, in modo che vi sia fiducia reciproca. A fondamento delle regole di equilibrio o pareggio di bilancio, quindi, l’ordinamento tedesco ha posto la lealtà federale tra *Bund* e i *Länder*, secondo un valore di *Bundestreue* già ben noto nel sistema costituzionale della Germania.

La limitazione della spesa tramite richiami a valori costituzionali di austerità, che si

* Intervento 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.

traducono in vincoli all'eccessivo impiego di risorse precettivi e gestiti con procedure formalizzate (in una visione normativa della *Bundestreu*, con una leale collaborazione istituzionalizzata), connotava peraltro già il modello originario del *Grundgesetz*. Nella Costituzione tedesca si riscontravano infatti fin dalle prime formulazioni alcune clausole limitative (art. 115 GG), e già si menzionava il principio del pareggio di bilancio all'art. 110, co. 1, GG (con la semplice previsione per cui – nel bilancio preventivo – entrate e spese dovevano essere pareggiate).

È tuttavia mediante le revisioni costituzionali del 2006 e del 2009 (*Foederalismus Reform I e II*) che l'esperienza tedesca in ambito di limitazione della spesa si è affermata come modello, per la coerenza e la forza delle sue regole vincolistiche. Tali riforme hanno infatti accentuato – sistematizzando l'esperienza precedente – i tratti maggiormente obiettivi della gestione tecnica dei limiti, affrontando specificamente la compressione dei volumi di spesa pubblica (anche) territoriale in chiave di riduzione e controllo dell'indebitamento; ciò fissando parametri misurabili e prevedendo conseguenze semi-automatiche in caso di sfioramento, sia attraverso un meccanismo di freno per il debito pubblico (*Schuldenbremse*) sia, più in generale, con regole fortemente tecniche di relazione finanziaria tra *Bund* e *Länder*. Il tutto operato sotto la copertura della costituzionalizzazione del principio – responsabilizzante – del pareggio di bilancio, il quale è stato posto come regola di (corretta) amministrazione sottesa agli artt. 109, 109a e 115 GG.

Per quanto riguarda più nel dettaglio le disposizioni limitative della spesa territoriale, con la *Föderalismusreform I* è stato inserito nell'art. 109 un nuovo co. 5 con il quale si è affidata una responsabilità congiunta a Federazione e *Länder* nel garantire il rispetto degli obblighi previsti dal Patto di stabilità e crescita; onere comune che è stato accompagnato anche da un preciso riparto delle eventuali sanzioni comminate sulla base della procedura per *deficit* eccessivo di cui all'art. 126 del TFUE. La condivisione delle responsabilità internamente alla compagine federale è quindi un connotato della comune appartenenza all'Unione, lo sfioramento costituendo onere che va lealmente assunto in proprio dal soggetto responsabile (concetto tedesco di comune "responsabilità per l'integrazione" – *Integrationsverantwortung* – che rappresenta una clausola generale la cui portata va oltre l'ordinaria responsabilità in caso di procedure di infrazione e che, anch'essa, postula un'esigenza forte di lealtà inter-istituzionale).

Con la seconda revisione costituzionale, nel 2009, la c.d. *golden rule* – ossia il divieto di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese di parte corrente (già precedentemente affermata all'art. 115 GG) – è stata sostituita da regole più rigide per l'accesso al credito. A questo riguardo il nuovo co. 3 dell'art. 109 e l'art. 115 pongono un "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*), prescrivendo alla Federazione e ai *Länder* il raggiungimento del pareggio del bilancio senza ricorrere al credito. Peraltro, tale nozione di "pareggio" va intesa nel senso che il ricorso al mercato per finanziare la spesa pubblica è comunque consentito se ragionevolmente contenuto entro dati limiti; l'indebitamento è infatti ammesso per la sola Federazione entro un tetto numerico massimo dello 0,35% del PIL e, inoltre, deroghe al principio generale sono contemplate – salva la predisposizione contestuale di un piano di rientro – per situazioni di eccezionale emergenza o calamità naturali, in quanto esulino dal controllo dello Stato e compromettano la capacità di manovra finanziaria (anche in questo caso con precise procedure e parametri oggettivi di riferimento).

A tutela di tali nuove regole, e in coerenza con l'indirizzo di "oggettivazione" dei comportamenti finanziari ad esse sotteso, è stato inoltre introdotto un meccanismo automatico di *early warning*. Il nuovo art. 109a, al fine di evitare una c.d. emergenza di bilancio, prevede l'emanazione di una legge federale bicamerale (*Zustimmungsgesetz*) istitutiva di un Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*), quale organo comune a Federazione e *Län-*

der, deputato al costante controllo della gestione dei bilanci e istituito anch'esso in ottica di Stato-ordinamento, funzionale a garantire leali rapporti istituzionali. Nella medesima fonte rinforzata si deve poi definire la situazione di emergenza di bilancio ed i parametri di riferimento della stessa, nonché le procedure di contrasto, anche per quanto concerne l'elaborazione di programmi di risanamento o di prevenzione delle emergenze stesse. In attuazione di ciò è stata approvata la specifica legge federale di esecuzione, istitutiva del Consiglio di stabilità, già così in vigore da inizio 2010.

Vi è quindi una tendenza verso l'amministrativizzazione delle regole limitative delle scelte di finanza pubblica (con parametri oggettivi di riferimento, e procedure ad attivazione semi-automatica in caso di violazione degli stessi), che si inquadra nella generale propensione alla istituzionalizzazione delle relazioni tra livelli di governo che caratterizza l'esperienza tedesca. La coerenza con le premesse valoriali di unità istituzionale e lealtà tra soggetti federati e federale sono, quindi, un tratto caratterizzante per le scelte di costituzionalizzazione forte dell'equilibrio di bilancio.

Il pareggio di bilancio, da mera regola tecnico-contabile (preesistente – in quanto tale – alla sua relativa qualificazione giuridica), è così potenzialmente divenuto uno dei valori costituzionali più rilevanti per la tenuta dell'ordinamento; e ciò ha trovato una specifica emersione – culturalmente – proprio in un federalismo come quello tedesco che è fortemente connotato come cooperativo, ed è orientato ad una lealtà istituzionalizzata assunta quale principio di fondo dell'assetto federale. E proprio assumendo tale carattere culturale e fortemente valoriale, ma strumentale a consentire la fiducia reciproca tra livelli di governo, il pareggio di bilancio da regola tecnico-contabile si è potuta caratterizzare come una regola costituzionale in senso pieno, con una sua specifica *ratio* funzionale alle esigenze dell'ordinamento complessivo.

2. La *ratio* del recepimento di un'idea di lealtà finanziaria in altri ordinamenti, tra "oggettività" della regola costituzionale e opinabilità dei "numeri" nell'economia

L'inserimento in norme di livello costituzionale (o costitutivo) di regole precise e determinate relative alla gestione della finanza pubblica riveste quindi una funzione specifica, di particolare importanza per gli ordinamenti composti. Prevedere in Costituzione il necessario pareggio o equilibrio di bilancio (o altre prescrizioni quantitative) muta la portata di una regola "numerica", che da mera norma tecnica di buona gestione contabile assurge a valore limitante le opzioni discrezionali della politica. A fronte di tale limitazione della libertà di scelta degli organi rappresentativi democratici, fortemente in antitesi con le premesse ideologiche di un costituzionalismo liberale, l'inserimento in Costituzione di regole precise e semi-automatiche sui livelli di indebitamento e di deficit consente d'altro lato la coesistenza di entità rappresentative diverse; entità cooperanti lealmente all'interno del medesimo ordinamento anche grazie ad una limitazione costituzionale delle scelte finanziarie che, in ottica evolutiva, corrisponde ad un approccio più marcatamente pluralista al costituzionalismo.

Tale *ratio* "federativa" dell'elevare alcune regole tecnico-numeriche di contabilità pubblica a valori costituzionali, per consentire la reciproca fiducia tra livelli di governo, caratterizza fortemente anche il processo di costruzione dell'Unione economico-monetaria. Non solo il pareggio di bilancio ha assunto il citato rilievo sovranazionale per i condizionamenti culturali che le *Foederalismus Reform I e II* hanno avuto sul modello europeo di contrasto alla più recente crisi finanziaria (con una costituzionalizzazione di regole di bilancio comuni in tutta l'Unione, che è andata orientandosi nella stessa direzione dell'approccio automatico e procedurale del modello tedesco), ma già in precedenza – nel momento in cui si immaginò un'area economica e monetaria unica – si pose l'esigenza di far assurgere

alcune scelte quantitative (che pure, nella loro essenza, rimangono scelte tecniche ed opinabili) a vere e proprie decisioni “costitutive”.

La *ratio* dei parametri di convergenza europei fissati a Maastricht non è infatti difforme da tale schema concettuale, la predefinizione – concordata tra gli Stati membri – di due parametri numerici come il rapporto del 3% tra deficit e PIL o del 60% tra debito e PIL tendendo a rendere mutualmente accettabile il patto di unione delle relative economie ed (eventualmente) dei relativi sistemi monetari. Costruire la fiducia tra gli ordinamenti partecipanti ha richiesto una istituzionalizzazione di regole di convergenza che, nella loro essenza, sono pure null’altro che opzioni tecniche sempre discutibili e, in definitiva, costituiscono scelte politiche relative ad una certa limitazione quantitativa numerica anziché un’altra.

In questo senso, paradossalmente proprio i parametri numerici forniti dalle scienze economiche e finanziarie risultano arbitrari, l’opzione per un numero anziché un altro sostanziandosi in una scelta di mediazione; le parti che hanno acceduto al patto hanno infatti concordato su quelle entità nella speranza di dati risultati, attesi come i migliori rispetto a quelli raggiungibili operando la convergenza delle rispettive economie su diverse grandezze. Il merito di tali scelte – frutto di mediazione – rimane però opinabile, e certamente aperto a continue riflessioni ulteriori da parte delle scienze economiche (non esatte, e ancora quindi passibili di essere sconfessate dagli andamenti futuri dell’economia reale e dei mercati finanziari).

Ciò che però rimane come un dato “oggettivo”, dopo questa consolidazione delle opzioni per date grandezze quantitative in un documento giuridico fondativo, è il valore costituzionale che quelle specifiche regole tecniche di convergenza assumono. Lo spessore costituzionale di quella che era una mera opzione per una data previsione tecnica (che individuava l’opportunità di mantenere deficit o debito entro certi limiti numerici, mutualmente accettati) innova infatti radicalmente il ruolo di quella che era in origine una decisione politica opinabile; cristallizzare alcune decisioni finanziarie come valori costitutivi – negli ordinamenti composti – consente infatti di creare quella fiducia che, in assenza di una rappresentanza unitaria totalizzante (assente negli ordinamenti federali, come in quello sovranazionale), non può essere perseguita in modalità procedimentalizzate ma solo prefissando margini operativi condivisi e prevedibili.

Se i numeri dell’economia sono previsioni opinabili sulla cui base la politica assume scelte di merito, fondate su ragioni tecniche ma comunque dagli esiti incerti, anche una volta che tali parametri sono giuridicizzati essi rimangono certamente potenzialmente in concreto non ottimali per la migliore gestione dei conti pubblici e per lo sviluppo economico; tuttavia, se elevati a norma giuridica essi permettono lo svolgersi di una loro diversa funzione, costituzionale, di stabilizzazione e di creazione dell’affidamento reciproco tra diversi soggetti istituzionali. In questo senso, se i numeri sono opinabili, la costituzionalizzazione di date regole quantitative (come limiti all’indebitamento, pareggio di bilancio, vincoli al deficit, etc.) si pone invece come la fissazione di una decisione che – nel suo astrarsi da finanze e mercati – si pone come oggettiva.

La regola di diritto che lega la scelta politico-finanziaria a dati limiti quantitativi non aspira infatti, come le teorie economiche, ad una prova di verità o falsificazione, ma è vigente e funzionale a creare condizioni di certezza giuridica e lealtà istituzionale. E se codificare una regola in materia di finanza pubblica serve a creare lealtà tra soggetti istituzionali, allora anche il costituzionalizzare una regola quantitativa come l’equilibrio di bilancio (o altri parametri di convergenza) possiede anche un significato profondamente costituzionale, che trascende i risultati di merito che le parti che hanno posto quella norma speravano di perseguire (sempre fermo che altro discorso è quello del livello di consapevolezza

con cui, su quella regola quantitativa, le parti – e le relative comunità – effettivamente volevano fondare il proprio patto di convivenza).

Pertanto, l'esportabilità di questa logica funzionale alla lealtà tra diverse entità rappresentative, interne ad un ordinamento composto pluralista, va verificata con attenzione; ciò anche alla luce dell'applicazione concreta – con normativa di dettaglio e all'interno di un sistema giuridico più ampio – di tali regole quantitative costituzionalizzate.

Se infatti la mutua convenienza a costituzionalizzare regole finanziarie quantitative può essere trasparente e controllabile in un patto federale come quello del *Grundgesetz*, le conseguenze applicative devono essere ponderate con attenzione (e forse adattate al diverso ordinamento di recezione) in sistemi di tipo sovranazionale, come è l'Unione europea, o di tipo regionale, come per il caso italiano. Recepire logiche di convergenza oggettiva, limiti di indebitamento e vincoli al pareggio di bilancio – infatti – postula un esame dell'effettivo grado di lealtà nei rapporti istituzionali che tali regole consentono; grado di leale collaborazione di cui l'ordinamento composto può beneficiare come compensazione per un'oggettiva minore flessibilità che contestualmente – tali logiche – inducono nell'assunzione delle scelte politiche (flessibilità che peraltro non è radicalmente esclusa dai testi costituzionali che recepiscono tale approccio oggettivo alla giuridicizzazione di limiti quantitativi, provvedendosi invece ad una proceduralizzazione della flessibilità stessa entro canali prevedibili e trasparenti).

Se quindi esistono certamente ragioni che possono sconsigliare una troppo rigida definizione in Costituzione di regole quantitative, nondimeno la funzionalità di tali regole ad un costituzionalismo effettivamente pluralista deve essere apprezzata anche per un ulteriore profilo, che trascende dalle logiche dello Stato composto. Se infatti la logica di lealtà tra soggetti rappresentativi interni ad una compagine ordinamentale pluralista (come quella federale o sovranazionale) è certamente alla base delle esperienze di costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio (e delle altre regole di convergenza quantitativa), nondimeno la medesima lealtà può essere rilevante anche nella diversa ottica – non meno rilevante in prospettiva costituzionale – dei rapporti tra generazioni, e degli effetti traslativi della ricchezza prodotti dal debito pubblico.

3. – Il recepimento in un ordinamento sovranazionale: la scelta dell'equilibrio di bilancio da parte dell'Unione europea come soluzione tecnica e come decisione costitutiva

La domanda del se le logiche di lealtà sottese alla costituzionalizzazione di regole quantitative per le decisioni di finanza pubblica possa soddisfare le esigenze di altri ordinamenti trova un primo campo di applicazione nel diritto dell'Unione europea. Fin dall'origine dell'Unione economica e monetaria, infatti, il modello seguito per fondare la lealtà e la fiducia reciproca tra Stati membri è stato quello dell'individuazione di parametri oggettivi di convergenza, opportunamente codificati già nel Trattato di Maastricht e il cui rispetto è stato vigilato prevalentemente mediante regole procedurali e sostanziali poi confluite, in particolare, nel patto di stabilità e crescita.

La problematica della politicità dei parametri, e del livello di flessibilità conseguentemente necessario per adeguarne le rigidità alla realtà economica, si è poi manifestata nelle critiche alle modalità di tale vigilanza, percepita come troppo politica o troppo poco flessibile a seconda delle prospettive. La risposta a queste difficoltà emerse in modo ancora più marcato con la crisi finanziaria è peraltro consistita nell'adozione di un modello limitativo di impronta certamente meno politica e più legata ad "automatismi", secondo il modello tedesco, determinando una correzione delle criticità del patto di stabilità e crescita

orientata all'irrigidimento e ad un più stringente *enforcement*, funzionale alla responsabilizzazione necessaria ad un più alto livello di affidabilità e lealtà reciproca.

Con tali scelte si è voluto, perlomeno a livello declamatorio, rendere l'Unione una comunità non più solo di vantaggi, ma anche di rischi. Tale austerità sottesa ai nuovi meccanismi di convergenza non ha però portato ad un'immediata ripresa economica, e la finalità delle politiche sottese a questi strumenti normativi (orientati alla tenuta monetaria di lungo periodo) hanno certamente rischiato di indebolire la coesione sociale e le dinamiche economiche di crescita maggiormente esposte a fattori non strutturali. D'altro lato, la solidità finanziaria e la stabilità di lungo periodo costituiscono un valore e un obiettivo coesenziale alla creazione di un'Unione economica e monetaria, e la strumentalità delle misure maggiormente rigorose alla miglior qualità della moneta unica può – in prospettiva – integrare un elemento positivo di coesione per l'emergere di un'area (anche) monetaria appetibile per la sua stabilità.

Questi obiettivi di austerità/stabilità sono stati perseguiti già con il recepimento nel c.d. *Six Pack* di meccanismi di controllo della spesa in base ai quali l'aumento degli impegni finanziari degli Stati membri deve essere legato al tasso di crescita a medio termine o trovare una copertura specifica (mediante tagli in altri settori o con l'aumento delle entrate); misure alle quali sono stati affiancati requisiti formali di bilancio comuni per tutti gli Stati membri e strumenti di prevenzione degli squilibri macroeconomici (mediante misure di natura simmetrica che valutano non solo i deficit ma anche i surplus, al fine di prevenire squilibri all'interno dell'Unione europea; cfr. in particolare i regolamenti (UE) n. 1173/2011, 1175/2011 e 1177/2011).

Tutte queste tendenze di riforma del modello sovranazionale di limitazione della spesa pubblica sono state poi consolidate nel 2012 – al di fuori del sistema dell'Unione – con un Trattato autonomo, definito *Fiscal Compact*, che ha dato base primaria alle nuove scelte.

Le misure così implementate non sono quindi state inserite organicamente nel quadro UE, ma il *Fiscal Compact* ha sostanzialmente confermato le scelte contenute nel *Six Pack*. Inoltre, pur collocandosi provvisoriamente fuori dal sistema del TUE e del TFUE, nondimeno il suo art. 16 prospetta entro un quinquennio la valutazione dell'incorporazione delle nuove previsioni nella cornice giuridica dell'Unione, sulla base dell'esperienza attuativa, e l'art. 2 dispone comunque per un'applicazione di tale nuovo corpo normativo che sia conforme al TUE e al TFUE (e, specificamente, proprio prescrivendo il rispetto del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE).

Nel merito, il percorso di avvicinamento del modello UE di limitazione della spesa pubblica a quello tedesco è stato confermato dalle disposizioni di tale ultimo Trattato, in particolare dall'art. 3 che impegna gli stessi Stati membri (con una circolazione del modello dal *Grundgesetz* all'Unione europea e poi di nuovo, verso il basso, dalla dimensione sovranazionale a quella statale) ad introdurre – mediante disposizioni “preferibilmente” costituzionali – una serie di nuove regole di limitazione finanziaria, in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi già derivanti dal diritto dell'Unione (e, peraltro, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali era già stata contemplata – quale impegno non giuridicamente vincolante – nell'ambito del Patto *Europlus* e nella proposta della Commissione COM(2011)821 del 23 novembre 2011).

Riprendendo la nuova formulazione degli art. 109 e 109a del GG, il bilancio di ciascuno Stato membro deve essere in pareggio o in attivo. Tale principio si considera rispettato se il disavanzo strutturale dello Stato (disavanzo annuale aggiustato per il ciclo e calcolato al netto delle misure temporanee di correzione) è conforme all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal *Six Pack* (cfr. ancora il regolamento (UE) n.

1175/2011), con un deficit annuo che non superi lo 0,5% del PIL nominale (inoltre, con la modifica alla parte preventiva del Patto di stabilità e crescita di cui al citato regolamento (UE) n. 1175/2011, gli obiettivi di bilancio a medio termine degli Stati dell'eurozona sono specificati – in modo differenziato per ciascuno – in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*; il calendario per raggiungere questo obiettivo è predisposto dalla Commissione tenendo conto per ciascuno Stato membro degli specifici rischi per la sostenibilità e dei precedenti progressi).

Va notato comunque che, proprio come nel modello tedesco di *Schuldenbremse*, gli Stati contraenti possono deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine (o dal percorso di aggiustamento) al ricorrere di circostanze eccezionali, per eventi imprevedibili o in caso di grave recessione; inoltre, ogni ordinamento nazionale deve prevedere un meccanismo di correzione automatica, ancora ricalcato sull'esperienza tedesca e in coerenza con una delle possibili interpretazioni già possibili per il modello originario di convergenza nell'Unione europea (di tipo tecnico-automatico, più che politico-negoziale). Ed entrambi i citati profili di flessibilità – relativi agli scostamenti ammessi e al meccanismo di correzione automatica – sono stati introdotti in Italia con la legge 243/2012, in particolare all'art. 6 e agli artt. 7 e 8.

Le ulteriori disposizioni del *Fiscal Compact* confermano tendenze verso l'irrigidimento delle procedure e dei parametri quantitativi che erano già in atto. Così l'art. 4 ribadisce la misura di un ventesimo l'anno per la prevista riduzione dell'eccedenza di debito; l'art. 5 onera le Parti contraenti oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo a concordare con la Commissione un programma di rientro e di riforme strutturali; l'art. 6 prevede la concertazione dei piani di emissione del debito, in coerenza con la lealtà istituzionale e il "dialogo" sulle questioni finanziarie; l'art. 8 si occupa dell'attuazione agli obblighi, anche con una relazione della Commissione. A quest'ultimo riguardo, in particolare, il meccanismo di *enforcement* è stato rafforzato non solo sul piano istituzionale (con il dialogo leale tra Stati e Unione, obbligatorio – *ex ante*, nella fase di elaborazione delle politiche di bilancio – a monte del raggiungimento degli obiettivi), ma anche con la giuridicizzazione delle conseguenze in caso di inottemperanza statale; infatti il ricorso alla Corte di giustizia assume ora forza vincolante in quanto, definendo i profili di giurisdizione, nel nuovo Trattato si precisa che lo stesso *Fiscal Compact* costituisce – a tal fine – accordo speciale tra le parti contraenti, *ex art. 273 TFUE*.

Altre disposizioni di carattere istituzionale/collaborativo contenute nel *Fiscal Compact* sono rappresentate in particolare dall'art. 9, sull'impegno ad operare congiuntamente per una politica economica che promuova il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria e la crescita attraverso una convergenza rafforzata e la competitività, l'art. 10, sulle cooperazioni rafforzate, l'art. 12, sul c.d. euro summit, nonché l'art. 13, relativo alla conferenza dei presidenti delle commissioni parlamentari.

La forte tendenza alla giuridicizzazione dei meccanismi, e alla loro oggettivazione e automaticità, costituisce pertanto il tratto caratterizzante della risposta europea alla crisi finanziaria, alla ricerca di una maggiore effettività delle regole limitative di tipo quantitativo, per garantire così – soprattutto – una leale affidabilità reciproca degli Stati membri dell'Unione economica e monetaria. Ciò peraltro seguendo un'opzione marcatamente orientata al rigore, che non solo riduce la capacità di manovra in deficit degli Stati membri (affinché gli stessi possano aderire ad un'unitaria zona economica e monetaria senza timori di condizionamenti negativi sulla performance della stessa, determinati dall'instabilità finanziaria di altri Stati partecipanti), ma che in aggiunta non sostituisce tale possibilità di flessibilità di livello statale con interventi finanziari diretti del livello di governo superiore; l'Unione non è infatti dotata di un bilancio proprio di dimensioni tali da consentire eventuali

interventi congiunturali di sostegno all'economica (come spesso negli ordinamenti federali è invece operato, appunto direttamente, dalla Federazione), e gli strumenti di flessibilità introdotti dalle più recenti misure di contrasto alla crisi prima descritti si sostanziano quindi essenzialmente in singole deroghe proceduralizzate all'equilibrio nei bilanci statali.

Nell'Unione europea intesa come "comunità di rischi", e non solo "di vantaggi", la tendenza verso una giuridicizzazione di limiti più rigidi e mutualmente affidanti è quindi stata piuttosto chiara, legandosi strettamente ad una risposta istituzionale – prima che politica – alla crisi. E questa peraltro è una tendenza certamente non esente da problemi e criticità, ma che va configurandosi come preferenziale a tutti i livelli di governo – nazionali, sovranazionali e internazionali – dove si riscontra una certa comune propensione ad affrontare le situazioni di instabilità finanziaria (ri)trovando la stabilità in meccanismi precettivi certi e a carattere semi-automatico; meccanismi che garantiscano la prevedibilità necessaria alla fiducia dei mercati, secondo un approccio di contrasto alla crisi antitetico rispetto ad una gestione invece "politica" della stessa, anch'essa caratterizzata simultaneamente da opposti pregi e difetti (potendo sfruttare la leva della piena flessibilità delle risposte ma mancando – al contrario – di idonee mutue garanzie di affidabilità).

4. – Dal coordinamento della finanza pubblica all'equilibrio di bilancio: l'autonomia degli attori istituzionali nei diversi modelli di disciplina costituzionale delle decisioni contabili

A fronte della descritta opzione europea per un modello di limitazione quantitativa della discrezionalità politica in materia finanziaria si può affermare che, certamente, gli Stati membri hanno perso in sovranità sul proprio bilancio; esito il quale si presenta peraltro come strettamente funzionale all'accettabilità dell'adesione all'unione economica e monetaria da parte di ciascun ordinamento, ogni Stato trovando conveniente l'accedere ad un'area economico-finanziaria unitaria solo se per lo stesso è effettivamente possibile confidare su condotte prevedibili e responsabili da parte dei partner.

In questo senso l'autonomia decisionale dei Parlamenti nazionali risulta certamente menomata da una costituzionalizzazione di regole di equilibrio di bilancio, cui sono accessorie ulteriori indicazioni sulla riduzione e la sostenibilità dell'indebitamento, nonché sulle modalità di controllo tecnico dei risultati finanziari. Una volta costituzionalizzate le regole quantitative anche negli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, quindi, si assiste indubbiamente ad un sovvertimento delle logiche del costituzionalismo liberale, nel quale l'infrastruttura costituzionale garantiva proprio e specificamente la libertà della politica rappresentativa (e quindi democratica) rispetto alle decisioni di bilancio.

In un'ottica di costituzionalismo pluralista, tuttavia, le regole costituzionali quantitative sulla finanza pubblica non siano altrettanto eccentriche, la loro giustificabilità potendo fondarsi su scopi pratici di garanzia della convivenza tra diversi centri di interessi. Il Parlamento nazionale, pur democraticamente rappresentativo, non è infatti l'unico attore istituzionale, e il primo esempio di ulteriori sedi di emersione di interessi costituzionalmente apprezzabili è rappresentato dall'autonomia territoriale la quale – come visto – si pone proprio all'origine di regole di bilancio particolarmente rigorose e limitative della discrezionalità politica, quali quelle del federalismo tedesco.

Anche nel processo di europeizzazione delle regole di equilibrio di bilancio va osservato come gli obiettivi di convergenza e la tendenza alla limitazione costituzionale della discrezionalità politica nelle decisioni finanziarie statali si traducano – a cascata – in meccanismi di controllo sulla spesa degli enti territoriali, con un trasferimento dei limiti e degli obiettivi di risanamento dello Stato (quale soggetto obbligato verso l'esterno) in capo alle

articolazioni autonome dell'ordinamento.

A fronte di questa conseguenza della costituzionalizzazione delle regole quantitative di finanza pubblica si pone quindi la questione del valore che un principio di equilibrio di bilancio e freno all'indebitamento, originariamente pensato in ottica federale e poi applicato in un contesto sovranazionale, può assumere nell'ambito di un ordinamento di tipo regionale come quello italiano. E, più nello specifico, va valutato se dalla costituzionalizzazione di tali regole quantitative le Regioni italiane abbiano potuto trarre giovamento in termini di rapporti leali nell'ambito del complessivo ordinamento repubblicano o se, al contrario, dall'approccio assunto a seguito delle indicazioni europee l'autonomia territoriale italiana abbia sofferto qualche specifico pregiudizio.

A fronte del fatto che sul piano internazionale gli accordi limitativi della spesa sono conclusi dallo Stato-persona, ma successivamente gli effetti indiretti di tali limiti si ripercuotono sull'intero Stato-ordinamento, emerge infatti il problema della partecipazione delle autonomie territoriali ad una leale condivisione dei limiti e dei vincoli, con prevedibilità dei concorsi al risanamento e oggettività nel riparto degli stessi tra centro e periferie; esigenza che solo regole quantitative oggettive "prese sul serio" – con spirito federale – possono garantire.

Le modalità di approccio alle relazioni finanziarie tra sovranità statale e autonomia territoriale si presentano peraltro in molteplici forme. Il coordinamento della finanza pubblica tipico dell'ordinamento regionale, in particolare, assume un approccio tipicamente relazionale, e cioè è lo Stato che si relaziona con i livelli territoriali di governo fissando discrezionalmente – quale depositario dell'interesse unitario di finanza pubblica allargata, soggetto ad un minimo onere di negoziazione con le autonomie – gli obiettivi di spesa pubblica gravanti sulle diverse amministrazioni autonome. Obiettivi che sono tipicamente tradotti non solo in limiti quantitativi (potendo eventualmente manifestarsi o appunto in un equilibrio di bilancio, o in tetti alla spesa, obblighi di riduzione del deficit, limiti all'indebitamento e altre misure sui saldi contenute nel patto di stabilità interno), ma anche in vincoli qualitativi (quali fattori di contingentamento dell'assunzione di personale, rapporti predefiniti tra spesa corrente e spesa di investimento, riduzione di voci di spesa specifiche, nonché altre misure di *spending review*).

A fronte di questo approccio relazionale, nel quale la Costituzione omette di fissare una regola quantitativa e solo individua un potere politico in capo all'ente coordinante abilitato a fissare i parametri (che a tale scopo assume una posizione centrale e gode di ampi spazi di discrezionalità, salvi limitati margini di necessaria negoziazione con gli enti coordinati), altri approcci sono invece informati ad una maggiore "oggettività", o meglio ad una gestione meno politica delle relazioni finanziarie tra livelli di governo. La copertura delle leggi di spesa è tipicamente un esempio di regola finanziaria quantitativa, disciplinata in Costituzione e valevole anche nei confronti dell'autonomia territoriale. A differenza del coordinamento questa regola – che pure conforma anch'essa le relazioni finanziarie tra livelli di governo – si pone come un limite *ex ante*, assumendo la fisionomia di un'obbligazione di mezzi e non di risultato (sebbene l'interpretazione intermedia della stessa, a partire da Corte cost. 1/1966, abbia abilitato ad una lettura relativa dell'obbligo, in cui individuare un principio di equilibrio solo "tendenziale" dei bilanci).

In questo senso, anche nell'ordinamento italiano la regola tecnica dell'equilibrio di bilancio non costituisce certamente una novità, ma la sua costituzionalizzazione (all'art. 81 e – per quanto più direttamente riguarda le autonomie territoriali – agli artt. 97 e 119) può porsi come un paradigma innovativo nell'ambito dell'approccio regionale alla regolazione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo. La novità dell'equilibrio di bilancio inteso come vero e proprio valore costituzionale è quella di porre un limite che è sia *ex post*, su

un risultato finale (che astrattamente lascia ampia autonomia – in quest’ottica – sul come raggiungerlo, diversamente da quanto conosciuto nell’ambito della prassi di misure qualitative di coordinamento), sia tecnico-oggettivo, la natura della regola dell’equilibrio di bilancio essendo tipicamente quella di una prescrizione neutrale e non frutto di scelta politica di coordinamento, bensì di una scelta fondativa assunta in modo stabile nel documento costituzionale (come sperimentato in un federalismo cooperativo, dove tale oggettività permette lo svilupparsi di relazioni leali tra livelli di governo).

In questo senso la riforma costituzionale del 2012 mette al centro del sistema la regola dell’equilibrio, che di per sé – come nel federalismo tedesco – consente astrattamente una migliore affidabilità e lealtà nelle relazioni centro-periferia, più favorevole per l’autonomia rispetto a quanto realizzabile in un modello fortemente discrezionale come quello fondato sulla funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.

Si delinea infatti uno spazio costituzionale per passare da una regolazione fondata su vincoli *ex ante* all’impiego dei mezzi finanziari ad un controllo, invece, *ex post* e sull’adempimento di un’obbligazione di risultato. L’auto-responsabilizzazione delle autonomie territoriali ad un risultato di equilibrio, quale obiettivo che non deriva da una scelta politica centrale (ma che anzi si impone tanto all’autonomia finanziaria territoriale quanto alla sovranità finanziaria centrale) si presenterebbe – se così interpretata – come una logica alternativa e limitante per l’estensione del coordinamento discrezionale; coordinamento che al contrario opera anche secondo l’indicazione “di mezzi” i quali vengono decisi, in funzione delle variabili situazioni concrete, dallo Stato centrale (fermo un certo livello, spesso scarsamente effettivo, di leale collaborazione).

Se un’idea costituzionale di equilibrio di bilancio (tendenziale) era quindi sì già implicita nell’81 co. 4 (applicabile anche alle Regioni) la vera novità della sua recente costituzionalizzazione è da individuare nella molto maggiore effettività che a tale valore – non più meramente tecnico – è stata conferita. Si è infatti avuta una rigida proceduralizzazione del controllo su tale obiettivo finale (*ex post*), e ciò definendo le regole per (ri)raggiungere l’equilibrio, prima ancora che quelle sostanziali per definirlo. Il punto focale della revisione costituzionale è allora da individuare nel co. 6 dell’art. 81, che fa rinvio ad una fonte attuativa rinforzata, adottata con la legge 243/2012. E l’analisi di tale disciplina attuativa (il cui capo IV è specificamente dedicato all’equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, nonché al concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico) è determinante per un apprezzamento concreto del se la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio abbia potuto tradursi, anche in un ordinamento regionale come quello italiano, in una garanzia di lealtà istituzionale utile a potenziale beneficio dell’autonomia.

5. – I rischi per il regionalismo: ammantare di oggettività un coordinamento della finanza pubblica che rimane fortemente discrezionale

La *ratio* “federale” di regole costituzionali quantitative poste a limitazione della discrezionalità finanziaria, che irrigidendo una buona prassi di contabilità pubblica contribuisce a creare fiducia e rapporti leali tra i soggetti dell’ordinamento, non necessariamente – senza gli opportuni adattamenti – può produrre gli stessi esiti in altre forme di Stato composto. Questa costituzionalizzazione può infatti assumere tutt’altro significato pratico in un sistema regionale, agendo in combinato disposto con una funzione di coordinamento centrale della finanza pubblica che, per come declinata anche nelle interpretazioni della Corte costituzionale, non integra un rapporto propriamente negoziale, bilaterale e paritario tra i livelli di governo. In un ordinamento regionale come quello italiano il coordinamento della finanza pubblica assume infatti modalità operative diverse rispetto a quelle che caratterizzano tale funzione in Germania, in Canada, o in altri ordinamenti federali cooperativi.

In senso radicalmente divergente dalle ragioni del coordinamento, quale materia di competenza esclusiva statale, la ragione originaria di una costituzionalizzazione di regole quantitative è invece quella di proceduralizzare e oggettivare i limiti alla spesa (anche) territoriale, non facendoli dipendere da decisioni politiche discrezionali ricadenti nell'attribuzione del livello centrale di governo. In questo senso, le dimensioni delle risorse vengono a costituire oggetto non più di una scelta eminentemente politica (confluita in legge statale), ma di un complesso *iter* decisionario in cui assume un ruolo significativo – e costituzionalmente legittimato – anche il momento di valutazione tecnica (circa la misurazione di saldi e rapporti di indebitamento fissati in norme di rango costitutivo). Nella logica del pareggio o equilibrio di bilancio una dimensione di oggettività/tecnicità – costituzionalmente riconosciuta – condiziona infatti la politicità, pur ovviamente non escludendola del tutto dalle procedure di governo della finanza pubblica.

L'attuazione concreta di tale nuovo principio costituzionale, nel suo agire nei confronti dell'autonomia territoriale, ha però stemperato proprio tale portata tecnico/oggettiva (e la relativa efficacia auto-responsabilizzante per i diversi centri di spesa), conservando un ruolo centrale alla decisione statale di coordinamento (e per il relativo indirizzo politico unitario). In questo modo si stempera tuttavia proprio quella tendenza, caratterizzante l'esperienza tedesca, che voleva oggettivizzare la gestione della finanza pubblica in una *golden rule* e in freni all'indebitamento; tendenza determinata proprio da esigenze di mutua lealtà federale, e di rispetto delle autonome sfere di responsabilità. Un modello limitativo fondato su parametri standardizzati e procedure automatiche, per permettere fiducia reciproca tra livelli di governo, sembra invece relativizzato nell'attuazione del principio costituzionale contenuta nella legge 243/2012.

L'automaticità del modello di regolazione che in Europa è circolato a partire dalle *Foederalismus Reform I e II*, (che già di per sé è in parte apparente, nessun'ordinamento avendo eliminato del tutto la politicità delle decisioni di bilancio) rischia quindi di non produrre nessuno degli effetti positivi in termini di "leale collaborazione" per cui quel corpo di regole era stato sviluppato, e di trasformarsi anzi – nei sistemi regionali – in un ulteriore potenziamento della discrezionalità finanziaria dello Stato-apparato, il quale in assenza delle strutture di un ordinamento federale si è trovato munito di nuovi mezzi di limitazione e controllo dei volumi di spesa territoriale, dotati di maggior forza tecnica (in quando fondati anche su parametri misurabili).

L'attuazione prevista dall'ultimo comma dell'art. 81, per la parte che si rivolge direttamente all'autonomia territoriale (capo IV), conserva infatti allo Stato la titolarità di un'ampia funzione di coordinamento unilaterale. L'art. 9 della legge 243/2012 contiene la definizione di equilibrio per gli enti territoriali, identificandolo nel saldo non negativo – sia di competenza che di cassa – da registrare tanto tra le entrate e le spese finali, quanto tra quelle correnti; e ciò sia nel bilancio di previsione, così come nel rendiconto. Se si viola tale obiettivo di saldo zero, e si riscontra un saldo negativo, da un lato vanno adottate – coerentemente con la logica di lealtà istituzionale e di costruzione di reciproca fiducia tra soggetti dell'ordinamento – quelle misure di correzione che siano tali da assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo (co. 2), quindi con obblighi riparatori proceduralizzati, ma dall'altro si prevedono anche conseguenze sanzionatorie (co. 4), disponendo che sia con legge dello Stato che vanno definite le penalità da applicare agli enti che hanno mancato il conseguimento dell'equilibrio gestionale .

Soprattutto, inoltre, la normativa attuativa porta ad altre occasioni di riduzione unilaterale dell'autonomia, non gravanti sui soli enti in deficit ma, potenzialmente, anche su quelli che conseguono l'equilibrio (e che dalla clausola costituzionale dovrebbero attendersi, quale contropartita della sana gestione, un più ampio grado di autonomia). In primo luogo, i saldi positivi – i quali pure connotano l'ente come virtuoso – non sono comunque

liberamente utilizzabili (co. 3 dell'art. 9), gli eventuali avanzi essendo infatti destinati – tutto sommato ragionevolmente – o all'estinzione del debito maturato dall'ente, o al finanziamento di spese di investimento. Accanto a tale prescrizione, comunque munita di una *ratio* pregevole, si dispone tuttavia che sia possibile porre – con legge statale e al fine di assicurare al complesso delle finanze pubbliche il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea – anche ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, gravando così amministrazioni territoriali anche in equilibrio di uno sforzo ulteriore a beneficio dell'erario, discrezionalmente fissato dallo Stato (ma con la previsione di due garanzie, per evitare un riparto iniquo di tale gravame: il rispetto del principio di non discriminazione, così che i maggiori obiettivi limitativi della spesa dovrebbero quantomeno essere imposti sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali, e la considerazione di elementi premiali, così che vanno gravate con minori obiettivi ulteriori le amministrazioni che siano risultate virtuose).

In queste forme si può quindi individuare nella legislazione attuativa del nuovo principio costituzionale una dimensione ascendente della solidarietà finanziaria, estranea a logiche di rigoroso equilibrio e auto-responsabilizzazione. La legge 243/2012 istituzionalizza infatti un contributo quantitativo delle autonomie territoriali alle esigenze dello Stato-ordinamento, l'art. 9, co. 5 affidando al legislatore statale il potere di prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, con limiti pertanto più stringenti di un saldo-zero e diretti a ridurre il debito consolidato. Ciò mentre il successivo art. 12 specifica anche le modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, prescrivendo come – nelle fasi favorevoli del ciclo economico – i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio determinino la misura del contributo del complesso degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato; profilo, questo ulteriore connesso alla partecipazione della autonomie alla riduzione del debito, che non pare invece eterodosso rispetto a logiche di equilibrio di bilancio costituzionalizzato, in quanto anche le gestioni finanziarie di Regioni ed enti locali hanno di fatto contribuito alla creazione dell'attuale debito pubblico.

La logica del coordinamento dal centro della finanza pubblica, e non dell'auto-responsabilizzazione, conserva tuttavia pure per tali profili una marcata centralità nell'ambito della disciplina attuativa dell'art. 81 Cost., e ciò porta peraltro con sé però anche un elemento di vantaggio per le amministrazioni territoriali. Si introduce infatti una dimensione discendente della solidarietà finanziaria, la legge 243/2012 prevedendo un contributo quantitativo dello Stato-ordinamento alle necessità degli enti territoriali che – in condizioni congiunturali avverse – non sono in grado di raggiungere l'equilibrio.

In tali forme di soccorso per gli enti regionali e locali in difficoltà la funzione di coordinamento statale continua così a svolgere un ruolo centrale, pure in un contesto in cui il limite sui saldi è già fissato in Costituzione (nei termini rigidi dell'equilibrio). L'art. 11 della legge 243/2012 disciplina infatti – per le fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali – il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, proceduralizzandolo ma lasciando un ampio margine di discrezionalità politica al livello centrale di governo. Si istituisce così, più nel dettaglio, un Fondo straordinario nello stato di previsione del Ministero dell'economia, alimentato da una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato (con ammontare della dotazione determinato nei documenti di programmazione, sulla base della stima degli effetti ciclici), e tale fondo verrà ripartito tra gli enti territoriali bisognosi, con d.P.C.M. adottato secondo procedure partecipate dalle sedi istituzionali rappresentative delle autonomie, ma con una negozialità non forte che lascia allo Stato la decisione finale.

L'impatto che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio potrà determinare

sul livello di effettività sull'autonomia regionale italiana sembra quindi dipendere molto da quali prassi si affermeranno nell'esercizio di poteri di coordinamento che tale nuovo approccio – quantitativo e “oggettivo” – alla regolazione della finanza pubblica non ha comunque cancellato. Le logiche dell'equilibrio non hanno infatti condotto a ridurre la regolazione *ex ante* della spesa territoriale, perseguendo una più rigorosa (oggettiva e “leale”) repressione successiva dei risultati difformi dal modello costituzionale; al contrario, la legislazione attuativa ammette che lo Stato possa discrezionalmente coordinare gli sforzi delle amministrazioni territoriali, introducendo obiettivi migliorativi rispetto all'equilibrio.

Le prassi del coordinamento statale, così, potranno paradossalmente trovare – nella normativa sull'equilibrio di bilancio – anche nuovi argomenti a sostegno dell'indirizzo politico centrale, nonostante la natura dell'equilibrio di bilancio fosse al contrario eminentemente tecnica, e ben distinta da una scelta politica di coordinamento. Inserire tale nuovo valore costituzionale in un ordinamento regionale, e mescolare nella relativa attuazione profili oggettivi di limitazione quantitativa della spesa e profili qualitativo/discrezionali di coordinamento, può risolversi in un munire il livello centrale di governo di uno strumento in più per ammantare la propria funzione di coordinamento di un'oggettività che spesso non ha. Il rischio è di perdere tanto la tecnicità e (parziale) oggettività che l'idea originaria dell'equilibrio di bilancio portava con sé, quanto di munire la vecchia logica del coordinamento della finanza pubblica di un'efficacia, sul piano della legittimità costituzionale, di cui una decisione di merito politica non dovrebbe essere acriticamente munita.

6. – La lealtà finanziaria e gli effetti intergenerazionali dell'indebitamento: diritto costituzionale e protezione di interessi che trascendono la rappresentanza democratica

La logica sottesa alla fissazione con norma giuridica di un limite quantitativo per le scelte politiche – all'interno di un patto fondativo per l'ordinamento e al fine che quel “numero” non costituisca più solamente una scelta tecnico/contabile, ma integri invece (assumendo la rilevanza di un valore in sé) anche un elemento di prevedibilità funzionale alla fiducia reciproca tra diversi centri di interessi – trova un'applicazione ulteriore al di fuori delle esigenze proprie degli ordinamenti composti (federali, sovra-statali o regionali), e in particolare nell'ambito della regolazione delle fattispecie con portata intergenerazionale, quali la tutela dell'ambiente o – appunto – i limiti all'indebitamento.

Quando si tratta dell'indebitamento pubblico, infatti, un profilo metagiuridico sotteso alla relativa regolamentazione è costituito dall'equità intergenerazionale che i livelli dello stesso debito devono garantire; la sostenibilità di lungo periodo è così un elemento fondamentale da prendere in considerazione nella disciplina dei possibili limiti, quantitativi e qualitativi, per l'accesso da parte dello Stato al mercato del credito. Il diritto costituzionale, in questo senso, nello svolgere un ruolo di razionalizzazione e limitazione della politica non può riporre una fiducia incondizionata nella discrezionalità sottesa alla funzione di spesa pubblica, nel presupposto che impegni in deficit sul bilancio – deliberati democraticamente, e finalizzati a sostenere lo sviluppo e la crescita – siano in ogni caso giustificati in un'ottica di promozione dei diritti sociali. Se politiche espansive della spesa pubblica sono necessarie per una tutela effettiva dei diritti (specie) sociali, un costituzionalismo pluralista deve certamente assecondare tali dinamiche, garantendo però anche un più pieno bilanciamento degli ulteriori interessi in gioco.

L'oggettività della traslazione tra generazioni della ricchezza operata mediante debito pubblico, che opera posticipando l'onere finanziario di beni e servizi goduti attualmente, non è infatti uno strumento negativo in termini assoluti, e certamente rientra nella fisiologia delle moderne dinamiche di spesa pubblica. La relativa giustificazione – su un piano di va-

lori – va peraltro ricercata in particolare negli effetti di stimolo della crescita, e risulta particolarmente positiva per le spese di investimento; tipologie di spese che saranno godute, oltre che dalle generazioni attuali, anche da quelle future (le quali peraltro, mutualmente, saranno impegnate a ulteriori spese di investimento a beneficio non esclusivamente proprio, così come – nel passato – altri investimenti hanno costituito la ricchezza di cui fruiscono le generazioni attuali).

Nonostante tale portata fisiologica dell'indebitamento pubblico, all'accesso al credito da parte dello Stato va sempre collegato un oggettivo effetto redistributivo (non eliminato peraltro dalla svalutazione della moneta, spesso impiegata come rimedio al surplus di debito), in quanto tali scelte di gestione in deficit del bilancio spostano comunque risorse dai contribuenti (o risparmiatori) futuri a quelli attuali. E sebbene l'entità di tale redistribuzione sia da considerare questione eminentemente politica, di merito (le teorie economiche che individuano costi e benefici di un certo modello di indebitamento – spesso sconfessate dagli eventi – non potendo certamente aspirare a esaurire in una dimensione meramente tecnica queste decisioni di equità), nondimeno l'esigenza di stabilire un limite di legittimità a tale traslazione sembra meritare un'apposita riflessione anche in chiave costituzionale.

La scelta di non conferire rilievo costituzionale a questa tematica, argomentano tale opzione sulla base della forte politicità delle decisioni in materia, significa infatti abdicare alla funzione protettiva propria e tipica del diritto costituzionale; e ciò rispetto ad un interesse particolarmente debole, in quanto per definizione non inserito nel ciclo della rappresentanza, come quello delle future generazioni.

Non si tratta infatti di contestare in termini assoluti gli effetti positivi del debito, ma di porre in termini costituzionali il tema del livello (quantitativo) e della qualità (in connessione a specifiche tipologie di spese) che lo stesso può assumere, in modo che anche gli effetti asseritamente positivi di scelte di indebitamento siano razionalizzati e resi trasparenti in un proporzionato bilanciamento di interessi. In questo senso oneri procedurali e limiti quantitativi fissati sul piano normativo non dovrebbero essere considerati eversivi di un ordine costituzionale davvero pluralista, e rifiutare di conferire spessore costituzionale a questo tema significa al contrario lasciare alla completa discrezionalità politica l'apprezzamento degli interessi, assolutizzando uno degli interessi (quello alla piena libertà della rappresentanza e, quindi, alla preponderanza degli interessi attualmente manifestabili).

Il tema della tutela costituzionale di interessi non pienamente emergenti nel circuito rappresentativo, comune ad un altro bene sottorappresentato nella Costituzione come quello ambientale, si pone peraltro come di difficile definizione, non ponendo essere oggetto – al contrario – di scelte assolutistiche, non trattandosi neppure di vietare del tutto l'accesso al credito. L'esigenza di individuare normativamente limiti invece relativi, procedurali e sostanziali, che possano garantire equità ed un corretto bilanciamento si scontra con l'opinabilità delle conoscenze tecniche (più che scientifiche), quali sono quelle economico-finanziarie. Voler cristallizzare in norma una data cifra postula infatti la scelta tra diversi livelli numerici all'indebitamento, sempre opinabili; ma stabilire un simile limite quantitativo in Costituzione ne muta la funzione e la natura, anche nei rapporti tra generazioni potendo venire a fondare un valore di lealtà non dissimile da quello sotteso alla dimensione federale delle regole quantitative di bilancio.

Se l'argomento con cui sostenere nei rapporti tra generazioni un livello di indebitamento anche alto è costituito dall'idea per cui l'accesso al credito per spese di investimento è sempre e comunque giustificato, perché le generazioni future si gioveranno degli esiti di tali impegni finanziari, è però nondimeno necessario razionalizzare questo processo di traslazione degli oneri verso il futuro, posto che sarebbe comunque iniquo dedicare alla

spesa corrente l'intero gettito attuale, come se la spesa in conto capitale non fosse impegnata anche a beneficio dei rappresentati attuali (i quali a loro volta si giovano di spese già coperte in passato). Quale sia la proporzione ottimale tra la componente di spesa in conto capitale e di parte corrente non lo può certamente stabilire la logica giuridica, ma anche le indicazioni – spesso contrastanti – provenienti dalle scienze economiche o dalla tecnica contabile non risolvono il problema in modo oggettivo, la scelta di un dato livello di indebitamento rimanendo essenzialmente questione politica.

Tuttavia, anche su questo punto, e a fronte dell'opinabilità dei "numeri" dell'economia, il diritto dovrebbe rivendicare l'oggettività delle norme, e i valori di certezza e stabilità dell'ordinamento cui lo scegliere una regola – e il rispettarla – è strumentale. In questo senso la regola dell'equilibrio di bilancio, e limiti – comunque regolati – all'indebitamento, non sembrano assumere la fisionomia di scelte normative estranee alla dimensione costituzionale. È sì possibile dubitare della qualità tecnica delle norme in dettaglio così introdotte, nell'ambito di una regolamentazione della crisi finanziaria spesso emergenziale, ma pur sempre con la consapevolezza che è il contesto e la *ratio* stessa di tali regole quantitative che esigeva – proprio per i fini perseguiti (di costruzione di rapporti leali e affidabili tra ordinamenti, ma forse anche tra generazioni) – una loro costituzionalizzazione.

La questione inter-generazionale può pertanto presentare una certa comunanza con il tema della lealtà inter-istituzionale, perché il problema della distribuzione nel tempo dell'onere di spesa pubblica, traslato con indebitamento sulle generazioni future, integra pur sempre un problema di lealtà. Infatti, i "patti costituzionali" che fondano principi oggi accettati, quali l'idea di diritti quesiti in materia previdenziale, ben difficilmente potranno reggere alle esigenze della futura rappresentanza politica se le scelte attuali non saranno prese considerando anche interessi di lungo periodo; ciò non diversamente da un "patto federale" che volesse – senza rischiare rotture e secessioni – far ricadere in modo sproporzionato gli oneri finanziari su alcuni territori. Il tutto peraltro con la difficoltà ulteriore per cui un simile problema di lealtà, nel caso dell'interesse all'equità intergenerazionale, va affrontato costituzionalmente anche nella consapevolezza che non può esserci rinvio ad un accordo politico-costitutivo tra parti compresenti, trattandosi di considerare (con un velo di ignoranza che sul tema non può esistere) interessi di generazioni non rappresentate oggi, ma che decideranno un giorno della bontà della Costituzione che erediteranno.

In questa prospettiva, lasciare alla completa discrezionalità politica – alla contingenza delle attuali preferenze di maggioranza – la scelta di individuare quel punto di equilibrio ottimale, tra debito e spesa, diventa particolarmente problematico anche per la tenuta di un ordinamento che voglia perpetrarsi nel tempo .

Dire che la spesa (anche per investimento) deve essere finanziata non oltre una certa percentuale quantitativa con indebitamento rimane sempre una scelta politica, ma fondativa. Stabilire un rapporto tra deficit e PIL, tra PIL e indebitamento dei singoli Stati etc., è anch'essa certamente una scelta politica e – nell'optare per un dato "numero", piuttosto che un altro – è certamente anche una decisione arbitraria. Ma fissare questi parametri mediante una normativa di respiro costituzione è nondimeno strumentale ad un'esigenza di lealtà che trascende dalla mera questione tecnico-contabile; un'esigenza di reciproca fiducia che vale tanto per gli ordinamenti composti, quanto – sebbene il tema esuli dal diritto costituzionale positivo – nel rapporto tra generazioni.

Nei rapporti intergenerazionali, peraltro, con l'ulteriore difficoltà per cui le generazioni future non sono appunto presenti, e non sono quindi inserite in nessun circuito di rappresentanza democratica. E tuttavia anche per gli interessi futuri si pone il medesimo problema di individuare, in modo necessariamente arbitrario (o meglio, politico), un punto

di equilibrio che la politica (di oggi) reputi idoneo ad essere considerato equo anche ponendosi nella prospettiva del futuro rappresentato, elevando così tale scelta – in quanto assunta astraendo e universalizzando l'apprezzamento delle situazioni – ad un rango valoriale propriamente costituzionale, perché valido oltre gli interessi contingenti (o quantomeno perché aspira con una certa serietà a essere considerato valido anche in futuro, anche dalla serietà di tale sforzo di astrazione dipendendo in definitiva la longevità di una Costituzione).

In assenza di una simile decisione fondativa capace di fissare limiti equilibrati, il potere politico tenderà per sua natura a dare prevalenza assoluta all'interesse forte a discapito di quelli deboli: tendenzialmente prevarrà l'interesse attuale, a discapito di quelli futuri; quello dello Stato centrale, a discapito di quelli del livello regionale; quello egoistico del singolo Stato membro (o particolarmente forte, o orientato a condotte irresponsabili di *free riding*) a discapito di quelli alla stabilità dell'area economico-monetaria comune. E difficilmente un simile regime costituzionale potrà garantire la conservazione nel tempo di assetti sociali e istituzionali che, così orientati a tali scelte di interesse sbilanciate, tenderanno a presentarsi progressivamente sempre più come iniqui o instabili.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Trento.

Forum di Quaderni Costituzione