

Giuseppe Morbidelli

### DIRITTO ED ECONOMIA. LE RAGIONI DI UN NUMERO MONOGRAFICO

Il Trattato sulla stabilità di bilancio, sul coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria (c.d. *Fiscal compact*) e le recenti leggi di revisione costituzionale approvate in Germania, Spagna, Italia (come pure la revisione francese peraltro non coltivata dopo l'elezione di Hollande<sup>1</sup>) volte a costituzionalizzare il pareggio di bilancio, hanno suscitato una elevata attenzione (anche) da parte dei costituzionalisti per la fondamentale ragione che vanno ad incidere sugli strumenti di politica economica a disposizione dei pubblici poteri e dunque sullo stesso perimetro di capacità di indirizzo politico di Parlamento e Governo: tanto che si è parlato di una nuova declinazione del costituzionalismo (c.d. costituzionalismo della crisi<sup>2</sup>) in quanto si introducono ulteriori e ri-

<sup>1</sup> Va infatti ricordato che il Presidente Hollande, in vista della ratifica del trattato sul *Fiscal compact*, ha adito ai sensi dell'art. 54 della Costituzione il *Conseil constitutionnel*. Quest'ultimo, il successivo 9 agosto, nella sentenza n. 2012-653, non rilevando elementi di contrasto tra il dettato costituzionale e i nuovi impegni derivanti dal trattato, ha affermato che l'autorizzazione alla sua ratifica non doveva essere preceduta da una revisione costituzionale. In ragione di ciò, l'Assemblea nazionale e il Senato hanno adottato, rispettivamente il 9 e l'11 ottobre 2012, la legge di autorizzazione alla ratifica del *Fiscal compact*, poi promulgata il 22 ottobre dal capo dello Stato. Con la decisione n. 653 del 2012, il Conseil ha stabilito che è possibile per la Francia rispettare gli impegni discendenti dal trattato grazie al ricorso alle leggi programmatiche previste dall'art. 34, c. 22 Cost. per definire gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica rispetto all'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. Alla luce di questi sviluppi, è stata adottata una legge che incorpora integralmente i vincoli del cd. *Fiscal Compact* (*Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*). La legge è stata approvata il 22 novembre 2012, il Consiglio costituzionale ha dato il via libera con la pronuncia 2012-658 del 13 dicembre 2012 e la legge è stata promulgata il 17 dicembre 2012 (pubblicazione 18 dicembre 2012).

<sup>2</sup> Si veda sul punto la recentissima monografia di G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globa-*

levanti limiti all'esercizio della funzione legislativa. È noto del resto che la legge di bilancio ha storicamente un ruolo centrale nello sviluppo dei rapporti tra Parlamento e Governo e dunque nella delineazione della stessa forma di governo. Non è qui il caso di ripercorrere le tappe del c.d. diritto del bilancio, cioè il diritto della rappresentanza di partecipare alla determinazione del bilancio dello Stato e la sua evoluzione, né tantomeno di riandare a Laband e alla teoria delle lacune. Fatto sì è che l'espansione della spesa pubblica, e in particolare della spesa pubblica pluriennale, ha trovato limitati freni nelle disposizioni costituzionali tradizionali e ciò malgrado l'equilibrio di bilancio risponda alla logica del (vecchio) art. 81 Cost. (e delle analoghe disposizioni costituzionali presenti negli altri ordinamenti), malgrado gli obblighi europei e malgrado le varie leggi di stabilità adottate da vari Stati. Va infatti considerato che disposizioni come quella dell'originario art. 81 Cost. nella stessa lettura di Einaudi (spesso invocato dai difensori più strenui del principio del pareggio) hanno una valenza tendenziale: la copertura delle spese indotte dalle leggi (e dunque l'equilibrio) opera solo in via preventiva, senza alcuna verifica *ex post* del suo rispetto: cosicché è avvenuto che la spesa pubblica non è passata solo attraverso le leggi di spesa.

Il dibattito sollevato dalle fonti più sopra ricordate e che ha interessato anche economisti e studiosi di scienza delle finanze è ben lontano da trovare punti di convergenza. Tra l'altro esso si muove su più fronti e sulla scorta di metodi e nomenclature non omogenei.

C'è anzitutto il piano di teoria generale delle forme di Governo nel senso che dequota la sovranità parlamentare sul bilancio. C'è il piano della efficacia della regola di pareggio di bilancio e in genere delle regole che limitano l'indebitamento pubblico, dato che esse si fondano sulla c.d. "equivalenza ricardiana", teoria che a sua volta si basa sulla presenza di una domanda privata sostitutiva di quella pubblica, e anzi di essa più efficiente, e dunque su presupposti ad oggi non riscontrabili in presenza di forte disoccupazione nonché della attuale situazione di "trappola di liquidità". C'è il piano della legislazione di attuazione in quanto tutti i testi costituzionali rinviano a leggi organiche o "rinforzate" preordinate ad approvare eventuali misure di correzione o deroghe rispetto al

*lizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, che contiene una informata e critica rassegna degli effetti determinati dalla normativa europea e in genere dalle decisioni assunte dai vari livelli europei nei confronti della capacità di indirizzo economico-finanziario degli stati.

pareggio e al divieto di indebitamento<sup>3</sup>, leggi la cui formulazione e la cui calibratura possono assumere svariate declinazioni. C'è il piano strettamente legato al precedente della individuazione delle eccezioni e della loro non agevole lettura: difatti taluni hanno parlato di costituzionalizzazione dell'econometria o comunque delle nozioni di ciclo economico, di recessione, di congiuntura, tutte nozioni che ora entrano nel lessico costituzionale e che i giuristi di necessità devono importare dalla scienza economica, la quale a sua volta è tutt'altro che concorde nel definirle (senza contare che spesso sono polivalenti: vi sono ad esempio cicli endogeni e cicli esogeni) e per di più le stesse teorie sono di solito oggetto di letture differenti (basti dire che un recentissimo saggio ha dimostrato le diversificate quanto non opposte interpretazioni del pensiero di un classico come Adam Smith che si rinvergono presso le Corti statunitensi<sup>4</sup>). Tanto per dirne una, ci si chiede se il riferimento ai cicli dia titolo ad adottare politiche di tipo keynesiano oppure è possibile solo operare in negativo nel senso di contrastare i cicli non favorevoli tramite politiche di riduzione delle spese e aumento delle imposte. C'è la questione di interpretazione della stessa nozione di divieto di "ricorso all'indebitamento": ovvero se si vuole riferito alle operazioni di indebitamento (secondo il significato letterale) oppure al saldo indebitamento netto (come lascerebbe intendere l'impiego delle categorie utilizzate dall'Unione Europea): problema di esiziale rilevanza, perché da esso dipende la possibilità o meno di rinnovare, con la contrazione di nuovo debito, i titoli del debito pubblico in scadenza. C'è il piano dei rapporti con le autonomie locali la cui autonomia finanziaria viene ad essere seriamente pregiudicata e nel contempo viene ad essere attenuato il principio di solidarietà tra gli enti minori<sup>5</sup>. C'è il piano della meritevolezza dello scopo, o comunque della ragionevolezza alla introduzione di una gerarchia di valori costituzionali per cui il valore "pareggio di bilancio" è prioritario nei confronti degli investimenti nelle infrastrutture e nel sociale e nella ricerca: il che determina – secondo molti – una cedevolezza delle previsioni costituzionali ispirate allo Stato sociale. C'è di converso il piano della tutela delle

<sup>3</sup> V. ora in Italia art. 6, l. 24 dicembre 2012, n. 243.

<sup>4</sup> V. R.P. MALLOY, *Adam Smith nelle Corti degli Stati Uniti*, in *Mercato concorrenza regole*, 3/2012.

<sup>5</sup> Non a caso in Germania la legge di attuazione del *Fiscal compact* è stata bloccata dal Bundesrat che si è fatto portatore degli interessi, dei Länder che contestano l'eccessiva rigidità dei controlli sulle spese.

generazioni future, dato che l'assenza di stabilità finanziaria pregiudica i diritti sociali delle future generazioni, cui non potranno essere garantite adeguate prestazioni sociali. C'è il problema della giustiziabilità di tali previsioni. C'è il piano della capacità e comunque del ruolo delle Autorità deputate a svolgere analisi indipendenti sull'osservanza dei vincoli di bilancio e anche di elaborare previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica. C'è il problema del rapporto tra le regole del *fiscal compact* (frutto di accordi governativi) e le previsioni costituzionali: basti pensare che il *fiscal compact* consente un indebitamento netto dell'0,5% del PIL, mentre l'attuale art. 81 Cost. richiede il pareggio (salve in entrambi i casi le deroghe consentite): la conseguenza è che l'autolimitazione che oggi caratterizza il nostro ordinamento riduce la capacità di elaborare politiche per la crescita; e anche del rapporto tra il *fiscal compact* e il protocollo n. 12 sulle procedure dei disavanzi eccessivi allegato al TFUE.

Nello stesso tempo, la evocazione delle fonti europee dimostra che il tema dei limiti al potere legislativo in punto di bilancio e dunque di politica economica non è nuovo. Da almeno vent'anni, infatti, ai dettati costituzionali si sovrappongono le regole europee, mirate a ridurre l'indebitamento, e dunque lo spazio di politica economica a disposizione di Parlamenti e di Governi nazionali.

Il presente fascicolo di Diritto e Società, avvalendosi di parte dei risultati di un Convegno organizzato nel maggio 2012 dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri avente ad oggetto *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, intende fare il punto su queste tematiche che vengono percorse attraverso analisi accurate e da angolazioni diverse. In *primis* è presente (nel saggio di Maurizio Fioravanti) una analisi di teoria generale, direi di vera e propria dottrina dello Stato la quale mette in luce la inadeguatezza di un sistema costituzionale fondato sullo Stato nazionale, sulla rappresentatività degli organi costituzionali, sul primato della legge, dato che oggi si devono regolare interessi collocati oltre le sedi tradizionali, al di fuori dunque del perimetro e della giurisdizione della sovranità nazionale, mentre tuttora non si vede l'emergere di una autorità idonea ad affrontare e risolvere le asimmetrie e i conflitti, che a loro volta impattano sulla stabilità degli Stati nazionali. Come pure è presente l'analisi attraverso l'ottica della sociologia del diritto (nel saggio di Vincenzo Ferrari) che mette in luce le difficoltà del diritto tradizionalmente inteso e democraticamente elaborato e prodotto a regolare situazioni ed

eventi frutto della globalizzazione e di attori esterni alle pubbliche istituzioni. Di grande interesse è la disamina della disciplina costituzionale che prescrive il pareggio di bilancio attraverso l'ottica della scienza delle finanze (svolta da Alessandro Petretto), disamina che percorre tutto il dibattito scientifico degli economisti a partire dal fondamento teorico della regola del bilancio strutturale, passando attraverso misurazioni sull'efficacia delle misure economiche, al fine di dimostrare che il pareggio di bilancio non è incompatibile con una crescita sostenuta se le entrate fiscali sono rivolte al finanziamento di una componente della spesa pubblica che risulta produttiva; a prescindere poi dal fatto che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio ha un ruolo pedagogico, nei confronti di una classe politica tutt'altro che proclive a tener conto dell'equilibrio finanziario.

Come pure rivestono di particolare interesse le analisi delle analoghe revisioni costituzionali quali approvate o comunque progettate in altri Paesi europei (e precipuamente di Françoise Fraysse per la Francia, di Gonzalo Maestro Buelga per la Spagna, di Matthias Hartwig per la Germania). Le tematiche sono infatti per molti versi analoghe, nel senso che la fonte ispiratrice di tali revisioni è sempre nelle regole europee, che è comune l'esigenza di razionalizzare ed equilibrare la contabilità pubblica, come pure è comune il rilievo per cui le vecchie disposizioni sull'obbligo di copertura delle spese indotte dalla nuova legge vanno considerate espressione di un principio ineffabile se non vano, atteso che resta comunque incerto se il pareggio sia un principio o un obiettivo. Dai vari saggi risulta altresì come si sia preso atto che dopo l'adozione del Trattato di Maastricht, e dopo il Patto di stabilità firmato il 17 giugno 1997 ad Amsterdam (poi integrato da due regolamenti, il n. 1055/2005 e il n. 1056/2005), la politica economica è inserita in una strumentazione contabile e giuridica che non consente più di operare una lettura keynesiana del bilancio.

Di notevole rilievo, anche per ai fini di interpretare e scrutinare le nostre tematiche interne, sono le riflessioni dedicate ai problemi della giustiziabilità del bilancio (si veda a proposito la innovativa giurisprudenza della Corte Costituzionale della Bassa Sassonia), ai problemi di individuazione e definizione delle fasi congiunturali (che consentono eccezioni al divieto di indebitamento) alle problematiche del controllo dell'esercizio del bilancio. Ricorrente è poi il dibattito circa gli effetti negativi sul piano della tutela dei diritti che la costituzionalizzazione della priorità assoluta dell'equilibrio del bilancio determina. Poiché i diritti, e

soprattutto i diritti sociali hanno un costo, si ha che il valore “pareggio di bilancio” si sovrappone al valore immanente ai diritti fondamentali, con ciò vulnerando la centralità costituzionale del sistema dei diritti e lo stesso stato sociale, al punto che per taluni queste revisioni aprono un ciclo costituzionale segnato dalla rottura del modello di stato sociale.

Di converso, si oppone che il principio dell’equilibrio di bilancio che costituisce un principio tecnico, neutrale, di buon governo economico e dunque compatibile con una panoplia di politiche economiche, sicché le revisioni costituzionali in oggetto costituiscono uno sviluppo delle norme costituzionali preesistenti largamente carenti (malgrado l’obbligo di copertura delle spese avesse analoghe finalità) e appunto funzionalizzate a correggere eccessi dell’interventismo statale e nel sociale e nella stessa economia nonché a proteggere le generazioni future dall’eccesso del debito che altrimenti andrebbe a gravare su di loro. Si tratta in fondo degli stessi argomenti rinvenibili nella sentenza 12 settembre 2012 del *Bundesverfassungsgericht* che nel dare via libera al fondo salva Stati europeo (*European Stability Mechanism*) ha affermato tra l’altro (v. punto 2.25) che “l’obbligo del legislatore di bilancio ad una determinata politica di bilancio e fiscale non è in principio contrario alla democrazia. Il legislatore costituzionale ha, attraverso un concreto accertamento dei fatti e un inasprimento delle regole per l’accensione di crediti da parte del *Bund* e dai *Länder*, chiarito che un auto vincolo dei Parlamenti e la sensibile limitazione, con esso collegata, della loro capacità di agire nella politica di bilancio potrebbero essere necessari per l’interesse alla conservazione, a lungo termine, della capacità democratica di sviluppo. Se un tale vincolo può anche, attualmente, limitare gli spazi di azione democratici, ciò serve, comunque, alla loro assicurazione per il futuro”. Si aggiunge poi che le limitazioni di sovranità in discorso in quanto finalizzate alla messa in sicurezza dei conti pubblici rappresentano una fase necessaria per far sì che l’Unione Europea raggiunga lo *status* di federazione.

L’analisi comparata dimostra però anche alcune differenze che meritano di essere segnalate. Se infatti il nuovo art. 81 Cost. presenta notevoli affinità con la riforma tedesca del 2009, improntata ad un divieto forte all’indebitamento, nel senso che viene meno la *golden rule*, cioè la regola per cui l’indebitamento è sempre ammesso per finanziare le spese in conto capitale<sup>6</sup>, la riforma costituzionale spagnola (e quella progettata in

<sup>6</sup> La riforma in questione ha infatti abrogato quella parte dell’art. 115, comma 1,

Francia) sono meno rigide. La prima introduce il principio della stabilità del bilancio e il divieto di un disavanzo “che superi i limiti stabiliti dall’Unione Europea”, mentre la seconda – fermo restando che già per effetto di una revisione del 2008 è stabilito il principio di “equilibrio” dei conti pubblici<sup>7</sup> – si limita a prevedere leggi-quadro che determinano per almeno tre anni l’evoluzione della finanza pubblica “al fine di assicurare l’equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche”. E’ evidente che in tal maniera non è preclusa la possibilità di ricorrere al debito per finanziare ad es. infrastrutture, ricerca e in genere investimenti propedeutici a creare sviluppo. Non solo. Il nuovo art. 135 della Cost. Spagnola, nel rinviare per la determinazione in dettaglio dei limiti di *deficit* strutturale ammissibile, ad una successiva legge organica consente sia di potersi adeguare ad eventuali politiche espansionistiche approvate a livello di Unione europea, sia di avere gli stessi spazi di discrezionalità nelle politiche economiche degli altri Stati membri.

In altre parole, dal complesso dei saggi dedicati alle revisioni di tali Paesi europei, si ricava che il nostro legislatore costituzionale, sotto l’influsso della crisi dello spread (ma in Spagna la situazione era ed è ancor peggiore) ha introdotto regole eccessivamente rigide, limitando più del necessario lo spazio di sovranità economica del nostro Paese. I vari saggi qui presentati inducono quindi ad una profonda rimediazione di quanto stabilito dalla l. Cost. 1/2012, e non solo su taluni problemi interpretativi ed applicativi che pone: forse è il caso di chiederci se, oltre ad essere la legge costituzionale approvata nei tempi più rapidi, non debba essere anche la legge costituzionale destinata ad una revisione altrettanto rapida.

G.G che prevedeva il raggiungimento del pareggio mediante il prestito. La particolare rigidità della revisione tedesca è messa bene in luce da I. COLLI, *I paesi dell’Unione Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), 1/2012.

<sup>7</sup> Infatti il testo dell’art. 34 Cost. francese riformulato ai sensi dell’art. 11 legge cost. n. 2008-724 del 23 luglio 2008 (la *lois de modernisation des institutions de la Ve République*) stabilisce tra l’altro che “*gli ordinamenti pluriannuali della finanza pubblica sono definiti con leggi programmatiche. Si inseriscono nell’obiettivo di equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni*”.

