

LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PAREGGIO NELLA COSTITUZIONE TEDESCA

SOMMARIO: 1. Lo sfondo economico della costituzionalizzazione del pareggio. – 2. La Costituzione e l'indebitamento fin alla riforma del 2009. – 2.1 Il concetto ed il trattamento degli investimenti. – 2.2 I fondi speciali. – 2.3. Il concetto della congiuntura. – 2.4. La mancanza di un limite all'indebitamento. – 2.5. La mancanza di un controllo giudiziale effettivo. – 3. La riforma del 2009. – 3.1. L'introduzione di un indebitamento massimo – il riferimento ai criteri di Maastricht. – 3.2. Il divieto di indebitamento – con eccezioni. – 3.3. L'eliminazione dei fondi particolari. – 3.3. L'eliminazione dei fondi particolari. – 3.4. L'esclusione delle garanzie dalla limitazione dei crediti. – 3.5. Lo spostamento dell'entrata in vigore delle regole. – 3.6. L'implementazione delle regole strette. – 4. Conclusioni.

1. *Lo sfondo economico della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*

La Germania vive economicamente nel migliore dei mondi. Nel 2011 l'economia è cresciuta del 3% – la crescita più grande in Europa¹ –, la disoccupazione continua a diminuire² e le prospettive sono decisamente positive. La crisi non si conosce.

In virtù di ciò ci si potrebbe domandare come mai sia stata proprio la Germania ad insistere tanto sull'introduzione di vincoli costituzionali di bilancio. Occorre dunque andare oltre e sottolineare che il quadro della florida situazione economica tedesca rappresenta solo un lato della medaglia: il rovescio non è così roseo.

¹ Cfr. *Statistisches Bundesamt* (officina federale per le statistiche), in *www.destatis.de/DE/Startseite.html*; il rapporto annuale del governo federale prevede una crescita fra l'1,9 e il 2,4%; il Fondo monetario internazionale invece pronostica uno 0,6%.

² Dal 2006 fino ad oggi i disoccupati sono diminuiti da quasi 5 milioni a 2,7 milioni di persone.

Nel periodo compreso tra il 1969 e il 2009 l'indebitamento della Federazione tedesca è cresciuto da 23 miliardi di euro fino ad oltre 1000 miliardi. L'indebitamento di tutti i bilanci pubblici ammonta oggi a più di 2 bilioni di euro³. Ma non sono tanto le cifre assolute ad interessare, quanto piuttosto il rapporto tra questo indebitamento e il reddito nazionale lordo, che è passato dal 20% all'82% tra il 1970 ed il 2009. Dal 2002 la Germania ha sistematicamente violato i parametri di Maastricht, che impongono un limite di indebitamento non superiore al 60% del PIL e tale dato desta ancor più scalpore se si tiene conto che è stata proprio la Germania lo *spiritus rector* delle regole di Maastricht.

Circa il 15% delle spese di bilancio pubblico tedesche sono costituite dal pagamento di interessi sul debito, per una cifra che si assesta intorno ai 40 miliardi di euro annui, costituendo così la seconda voce di spesa in bilancio dopo le spese sociali e prima di quelle per la difesa⁴. Il 1993 è l'anno in cui la Federazione tedesca ha utilizzato per l'ultima volta nuovi crediti diversi dagli interessi per il finanziamento degli incarichi statali⁵.

Come spesso è avvenuto nella storia tedesca del dopoguerra, è stato dunque necessario un intervento del Tribunale costituzionale federale, avvenuto con una sentenza del 2007, per spingere il legislatore ad una riforma che erigesse una barriera costituzionale più efficace contro la crescita dell'indebitamento⁶.

Il Tribunale ha ritenuto che un indebitamento troppo alto non soltanto mettesse in pericolo la libera azione del Parlamento a tutela degli interessi dei cittadini, ma danneggiasse anche i Parlamenti e le generazioni future, destinati a partire con un *handicap* che li avrebbe privati della possibilità di condurre una vita libera⁷.

Il Tribunale federale ha sottolineato come i criteri costituzionali per l'ammissibilità dei debiti statali non si siano dimostrati sufficientemente

³ Dichiarazione del *Statistisches Bundesamt*, 25 giugno 2012.

⁴ Nel 2012, 38 miliardi di euro a livello nazionale, grazie ad interessi molto più bassi; questa somma corrisponde al 12,3% del bilancio.

⁵ C. RYCZEWSKI, *Die Schuldenbremse nach dem Grundgesetz*, Berlin, 2011, 16 ss.

⁶ Decisione del 9 luglio 2007, reperibile in *bundesverfassungsgericht.de*; la Corte costituzionale aveva già nel 1989 proposto una riforma costituzionale in materia di bilancio, criticando l'ineffettività delle regole esistenti al fine di limitare i debiti statali (cfr. *decisioni della Corte costituzionale*, vol. 79, 336 s.).

⁷ Decisione del *Bundesverfassungsgericht* (corte costituzionale federale) del 9 luglio 2007, parr. 134, 138, reperibile in *www.bundesverfassungsgericht.de* (esclusivamente in lingua tedesca).

efficaci. Da un lato, infatti, il concetto di investimento è stato interpretato dal governo in maniera troppo ampia, comprendendovi non solamente l'investimento netto (ossia l'investimento al netto dell'ammortamento) ma anche gli investimenti integrativi, secondo un'interpretazione che non è stata contestata dalla Corte costituzionale, sulla scorta delle disposizioni costituzionali vigenti⁸.

Dall'altro lato, la Corte costituzionale ha criticato la prassi applicativa della politica anticiclica keynesiana codificata in Costituzione a partire dagli anni '60. Gli artt. 109 e 115 GG prevedevano infatti la possibilità di indebitamento non solo per finanziare investimenti o situazioni straordinarie di urgenza, ma anche per compensare congiunture economiche sfavorevoli. Sistema che, nel 2007, è stato considerato inadeguato dal Tribunale costituzionale, poiché colpevole di aver fatto lievitare il debito federale nei suoi 40 anni di vigenza. Proprio su di esso il Tribunale ha infatti affermato con forza la necessità di un intervento del legislatore, affinché venisse inserito in Costituzione un vincolo che impedisse ai governi di perpetuare le prassi distorsive del sistema⁹.

2. La Costituzione e l'indebitamento sino alla riforma del 2009

Sin dagli '60 la Costituzione ha contemplato disposizioni relative alle possibilità statali di ricorrere ai crediti a fini di finanziamento del bilancio e criteri volti a disciplinare le limitazioni nell'uso del credito¹⁰.

Il principio più importante e tradizionale – la famosa regola d'oro – prevedeva che la somma dei crediti non dovesse superare la somma spesa per gli investimenti, costituendo un vincolo fra crediti e investimenti che giustificava l'indebitamento: le spese future sarebbero state coperte dai profitti futuri degli investimenti¹¹, coerentemente con la logica economica e tenendo in considerazione anche le generazioni future che, obbli-

⁸ La Corte costituzionale ha considerato infatti quest'interpretazione compatibile con l'art. 115 della Legge fondamentale (decisioni della Corte costituzionale, vol. 79), mentre il governo, dal canto suo, ha interpretato l'art. 115 nel senso che il concetto di investimento comprende anche spese per investimenti sostitutivi volti a preservare i mezzi di produzione dell'economia nazionale (*Bundestagsdrucksache*, V/2040, p. 47).

⁹ Corte costituzionale, decisione del 7 giugno 2007, par. 127.

¹⁰ La riforma degli anni 1967 e 1969 introduceva nella costituzione le idee di Kelsen, mentre in Germania prendeva l'avvio la prima piccola recessione dopo il 1948.

¹¹ V. Corte costituzionale, RN, 138.

gate a pagare gli interessi e a rimborsare i crediti, sarebbero state ammesse però a godere dei frutti degli investimenti¹².

Oltre all'indebitamento rivolto agli investimenti, la Costituzione permetteva anche un indebitamento per bilanciare la congiuntura di bilancio ove il pareggio fosse stato intaccato, in accordo con l'idea di matrice keynesiana secondo cui il *deficit spending* aiuta la crescita dell'economia nella misura in cui permette allo Stato di avere più entrate. Anche in questo caso, dunque, l'indebitamento dello Stato veniva giustificato sulla base dello sviluppo economico futuro.

Perché non hanno funzionato queste idee apparentemente così lineari?

2.1. *Il concetto ed il trattamento degli investimenti*

In primo luogo il concetto di "investimento" non fu mai definito in maniera chiara. La costruzione di una strada, di un ponte o di una università si qualificavano senza dubbio come tali. Erano però, del pari, considerati investimenti anche i crediti o le garanzie concessi dallo Stato agli imprenditori, indipendentemente dal fatto che fossero orientati al consumo o a veri e propri investimenti¹³. Il governo ed il legislatore, infatti, hanno utilizzato un concetto piuttosto ampio di investimento, mitigando così le restrizioni costituzionali; tutto ciò, ovviamente, in maniera consapevole e finalizzata allo scopo di ampliare le possibilità di reperire crediti.

In secondo luogo, è da tenere in considerazione come il computo di debiti e investimenti non abbia preso in considerazione gli ammortamenti¹⁴. In tal modo si è riusciti a sostituire investimenti senza

¹² Non é questa la sede per una discussione più approfondita circa questa interpretazione economica. Nell'ottica riferita, i debiti dello Stato corrispondono agli averi dei creditori privati e, in quanto cittadini del Paese – come nel caso del Giappone –, il debito statale non diminuisce i beni della società. Secondo altra prospettiva, invece, gli investimenti statali riducono gli investimenti privati e diminuiscono il potere di crescita economica futura (cfr. W. HÖFLING, *Staatsschuldenrecht*, 1993, 164 ss.).

¹³ Cfr. § 13, 3° comma, della legge sul bilancio federale (*Bundeshaushaltsordnung*) che definisce il concetto di investimenti, includendovi anche i prestiti dello Stato, senza però definire l'obiettivo del prestito. In questo senso muove anche la spiegazione del governo (*Bundestagsdrucksache*, 11/6939, 6). *Contra*, W. HÖFLING, *Staatsschuldenrecht*, 1993, 213; S. KRONENBERGER, *Die Investitionen im Rahmen der Staatsausgaben*, S. 227.

¹⁴ W. HÖFLING, *Op. cit.*, 191.

tener conto che l'indebitamento conseguente all'investimento sostituito avrebbe continuato a gravare sulle casse dello Stato. Il tutto, per di più, tenendo in considerazione solamente l'investimento lordo (non il netto) ed aumentando così le possibilità di indebitamento. Inoltre, lo Stato poteva vendere un investimento utilizzando il ricavato per accrescere le entrate, aumentando così anche le possibilità di spendere la somma equivalente ed accendendo contestualmente nuovi debiti per la sostituzione dell'investimento venduto. In questo modo il sistema diventava un moto perpetuo, avente come risultato la crescita – altrettanto perpetua – dei debiti.

In terzo luogo, il bilanciamento fra indebitamento e investimento veniva rispettato solamente nel momento dell'adozione del bilancio¹⁵. Il testo dell'art. 115, 1° comma, faceva riferimento, infatti, a “spese di investimento preventivate nel bilancio di previsione”. Non riferendosi agli investimenti concretamente effettuati, non era dunque rilevante se, a seguito dell'approvazione del bilancio, questi venissero davvero implementati. Di qui, la nascita del concetto di esecuzione asimmetrica del bilancio: in questa maniera gli investimenti potevano essere puramente fittizi, mentre le spese rimanevano reali.

2.2. I fondi speciali

Oltre alla prassi relativa agli investimenti, un'altra pratica che ha contribuito alla crescita dell'indebitamento tedesco è stata quella dei cosiddetti fondi speciali¹⁶. Il fondo più importante è stato lo *European Recovery Program* – in parte pagato nel quadro del piano Marshall – che amministrava i soldi per la ricostruzione della Germania ed è stato attivo fino a non molto tempo fa; un altro esempio è costituito dal fondo speciale della posta, rimasto attivo sino alla privatizzazione dell'ente; esempio più recente è il “Fondo per l'Unificazione della Germania”, creato per il finanziamento delle spese dell'unificazione.

Mentre lo *European Recovery Program* e il fondo speciale della posta disponevano di beni propri, il fondo per l'unificazione della Germania

¹⁵ H. TAPPE, *Die neue “Schuldenbremse” im Grundgesetz, Defizite in der Föderalismusreform II, Die öffentliche Verwaltung*, 2009, 885; U. MÜLLER, *Die Geltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG im Haushaltsvollzug*, DÖV (Die öffentliche Verwaltung) 1996, 490, 493.

¹⁶ V., sul tema, C. RYSZEWSKI, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, 60 ss.

è stato finanziato da subito con il credito¹⁷. Obiettivo principale della costituzione di un apposito fondo era infatti proprio quello di costituire un regime speciale al fine di derogare ai limiti di indebitamento previsti dall'art. 115 della legge fondamentale.

Altro esempio di fondi finanziati prioritariamente mediante crediti è stato quello del "Fondo per l'estinzione dell'eredità scomoda" (*Erbblastsentilgungsfonds*) volto all'ammortamento dei debiti contratti dalla ex Repubblica democratica tedesca ed al pagamento delle spese conseguenti al cambio di valuta¹⁸. Si trattava di fondi che non risultavano in bilancio e che, su espressa previsione legislativa, potevano dar vita ad indebitamento. È stato così creato un sistema parallelo, esterno ai limiti costituzionali e, in particolare, alla regola della parità tra indebitamento e investimento, con riferimento a fondi che complessivamente rappresentavano circa un terzo dell'indebitamento statale¹⁹.

2.3. *Il concetto di congiuntura*

Per quanto riguarda l'autorizzazione di un indebitamento per motivi congiunturali i problemi non sono minori. Se già il concetto di congiuntura manca di una definizione chiara (o, meglio, non è stato mai definito), non ci sono criteri giuridici che determinino quando comincia e quando finisce un ciclo economico e le stesse definizioni dei criteri dell'equilibrio economico si dimostrano piuttosto vaghe: da quando si può parlare di inflazione o di disoccupazione?

Analizzando, ad esempio, gli ultimi decenni si scopre che i criteri sono cambiati: mentre negli anni Sessanta un tasso di disoccupazione del 2% era considerato preoccupante²⁰; negli ultimi anni, invece, il 6% di disoccupazione si qualifica come un successo. I problemi di discrezionalità, peraltro, sussistono non solo in relazione ai presupposti giustificativi

¹⁷ Su una somma complessiva di 57,5 miliardi di euro, ben 47,5 miliardi di euro scaturivano dai crediti e la restante parte proveniva dal bilancio statale.

¹⁸ Cfr. sul punto C. RYSZEWSKI, *Op. cit.*, 62 ss.

¹⁹ Nel momento della inserzione di questi fondi speciali nel bilancio federale i loro debiti ammontavano a 250 miliardi di euro, ossia un ammontare pari a un terzo dei debiti federali (C. RYSZEWSKI, *Op. cit.*, 64).

²⁰ Nel momento dell'inserimento della politica congiunturale nel 1967, il Governo federale assumeva che un tasso di disoccupazione dello 0,8% poteva considerarsi come indice di un mercato del lavoro positivo, mentre una disoccupazione di poco più alta avrebbe richiesto misure reattive (*Bundestagsdrucksache*, 5/2511, 24 e 23).

di un indebitamento per motivi congiunturali, ma anche relativamente alle modalità da adottare. Non esiste una risposta giuridicamente valida alla domanda “quanti debiti sono giustificati da uno squilibrio economico?”. Sulla base delle aspettative economiche, infatti, l’affermazione che l’economia stia attraversando una fase di una congiuntura sfavorevole, che esige un finanziamento, che a sua volta giustifichi un indebitamento, potrebbe essere sempre giustificata. Sulla base di questo meccanismo, fra il 1991 ed il 2008 il Governo federale ha preteso per ben otto volte una deroga al pareggio del bilancio, portando spesso argomenti non molto convincenti²¹. Il Tribunale costituzionale non ha mai dichiarato incostituzionale l’interpretazione estensiva del concetto di compensazione della congiuntura per la giustificazione dei debiti. Al livello dei *Länder*, invece, per tre volte le corti hanno annullato una legge di bilancio²².

2.4. *La mancanza di un limite all’indebitamento*

La Costituzione non prevedeva nessun limite assoluto all’indebitamento statale. Mancava inoltre un limite di indebitamento in rapporto al prodotto nazionale lordo (come, ad esempio, quello del 60% stabilito a Maastricht). Per tale ragione i debiti potevano aumentare senza violare alcuna norma costituzionale.

Complici l’interpretazione lata del concetto di investimento lordo, che non considerava l’ammortamento, e la quasi permanente dichiarazione di disequilibrio congiunturale, l’indebitamento ha dunque continuato a crescere e la previsione, fissata nel patto di stabilità europeo, di un indebitamento massimo del 60% della produzione nazionale lorda è stata costantemente violata dalla Germania a partire dal 2002.

2.5. *La mancanza di un controllo giudiziale effettivo*

Il Tribunale costituzionale federale si è sempre astenuto da un’ingerenza nella politica fiscale della federazione, sebbene abbia sempre fissato parametri per i debiti statali. Nonostante sia stato adito diverse volte con riferimento a questioni inerenti le leggi di bilancio, esso non ha mai,

²¹ Cfr. H. TAPPE, *Op. cit.*, 881, 885.

²² V. *infra*.

dunque, dichiarato incostituzionale un bilancio federale²³. Solamente nel caso relativo allo *Schleswig-Holstein*, in veste però di tribunale costituzionale regionale, la Corte ha ritenuto che il *Land* avesse violato le regole sull'indebitamento regionale²⁴. Nei giudizi sul bilancio federale, invece, si è limitato a sottolineare come i concetti costituzionali non fossero abbastanza chiari, senza entrare nel merito dell'interpretazione della nozione di investimento fatta propria dal governo e dal legislatore²⁵.

Per quanto riguarda la valutazione circa la congiuntura, inoltre, la Corte ha ritenuto di non poter entrare nel merito di scelte sulle quali il governo ed il legislatore godono di un margine di discrezionalità politica non censurabile da un tribunale costituzionale.

Anche prendendo in considerazione alcuni aspetti della norma costituzionale, la Corte ha sempre ritenuto che ogni possibile limitazione non avrebbe potuto tradursi in un aumento del controllo giurisdizionale: «in caso di turbamento dell'equilibrio economico, la probabilità di una decisione adeguata che raggiunga i fini della costituzione e che produca le reazioni adeguate non viene aumentata se il sindacato del legislatore viene sostituito dal sindacato della Corte costituzionale»²⁶.

Inoltre, occorre aggiungere che la Corte costituzionale è potuta intervenire in materia sempre in gran ritardo. Solo nel 1989, ad esempio, si è espressa infatti sul bilancio del 1981 e solo nel 2007 su quello del 2004, quando sia il Governo che il Parlamento avevano già cambiato ed implementato il bilancio. L'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della legge di bilancio non avrebbe pertanto potuto cambiare la situazione, dimostrando così che le disposizioni costituzionali sui limiti dell'indebitamento statale erano dunque una tigre senza denti. Proprio per questa ragione, nell'ultima decisione anteriore alla riforma nel 2007, il Tribunale

²³ Si vedano, per esempio, le decisioni del 1989 e del 2007.

²⁴ Si deve comunque rilevare che le corti costituzionali dei *Länder* hanno dichiarato incostituzionale il bilancio di un *Land* in tre occasioni (in Bassa-Sassonia nel 1998, a Berlino nel 2004 e in Rhenania del Norte-Westfalia nel 2011), dimostrando così che, in linea di principio, le corti costituzionali sono abilitate ad esercitare un controllo in materia.

²⁵ In particolare, nel 1989, la Corte costituzionale ha dichiarato che i debiti contratti dallo Stato non corrispondevano neanche al concetto lato di investimento utilizzato dagli organi statali, ma erano bensì coperti dalla eccezione congiunturale; ragion per cui non era quella la sede esprimersi in merito all'interpretazione del termine investimento in Costituzione (cfr. *decisioni della Corte costituzionale*, vol. 79, 337 ss. e, nello stesso senso, la sentenza del 9 luglio 2007, cit.).

²⁶ Decisione della Corte costituzionale del 9 luglio 2007, par. 135.

costituzionale ha richiesto l'individuazione di criteri più stretti che desero un senso al suo possibile intervento.

Si deve comunque aggiungere che le Corti costituzionali dei *Länder* per ben tre volte hanno dimostrato che un controllo del bilancio non è impossibile.

La Corte della Bassa Sassonia ha sindacato il bilancio del relativo *Land* utilizzando come parametro il turbamento dell'equilibrio economico²⁷ e prevedendo, in particolare, l'obbligo in capo al legislatore di spiegare i motivi della qualifica di una situazione come turbamento dell'equilibrio economico; l'obbligo di indicazione espressa del ricorso al credito come protezione contro lo squilibrio; l'obbligo di motivazione e dimostrazione dell'idoneità del ricorso al credito al fine del superamento dello squilibrio. Il legislatore può dunque indebitarsi per evitare, come nel caso di specie, una riduzione del bilancio che potrebbe condurre a licenziamenti (e dunque all'aumento della disoccupazione), ma per farlo deve dimostrare quali punti del bilancio subirebbero un effetto negativo in assenza del finanziamento procurato tramite indebitamento e quali effetti positivi quest'ultimo può produrre sulla congiuntura economica. La Corte della Bassa Sassonia ha ritenuto che il legislatore del *Land* avesse pertanto violato l'obbligo di motivazione così articolato²⁸. In questa maniera ha chiarito come i criteri per il legittimo ricorso al debito statale non siano solamente parole non vincolanti, ma anche concetti accertabili in giudizio, pur nel rispetto della discrezionalità governativa e legislativa in materia economica. L'esigenza di giustificare le misure economiche adottate in risposta alla congiuntura certamente costituisce un passo in avanti nel controllo degli organi statali in questa materia. Tuttavia non è ancora chiaro fino a che punto la Corte potrà controllare il merito delle spiegazioni, cioè se dovrà limitarsi solamente alla verifica dei criteri formali o se potrà estendere il controllo agli aspetti sostanziali.

²⁷ Decisione della Corte costituzionale di Bassa Sassonia (*Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen*), StGH 10/95 del 10 luglio 1997, in *www.juris.de*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1998, 1288.

²⁸ Nello stesso senso, v. le sentenze della Corte costituzionale di Berlino 125/02 del 31 ottobre 2003, in *www.juris.de*; Corte costituzionale di Nordren-Vestfalia 20/10 del 15 marzo 2011, in *www.juris.de*.

3. *La riforma del 2009*

La riforma della costituzione finanziaria è avvenuta nel quadro della riforma del federalismo tedesco ed ha avuto un forte impatto sul sistema federale tedesco, tanto che ancora si discute sulla legittimità dell'intervento del legislatore federale che ha fissato le norme e i vincoli sul bilancio dei *Länder*²⁹. L'aspetto federale della riforma non viene trattato in seguito, dove invece ci si concentra esclusivamente sulle norme di bilancio.

3.1. *L'introduzione di un indebitamento massimo – il riferimento ai criteri di Maastricht*

In una prima fase, i famosi parametri di Maastricht sono stati costituzionalizzati: l'art. 109 prevede che la federazione e i *Länder* adempiano agli obblighi previsti dall'art. 104 – oggi art. 126 – del Trattato sull'Unione europea. In questa maniera la limitazione dell'indebitamento statale al 60% del PIL diventa un obbligo costituzionale. C'è chi sostiene che la costituzionalizzazione sia stata necessaria per farne derivare un obbligo diretto in capo ai *Länder*, ma appare chiaro che, anche senza la trasformazione in norma costituzionale, le disposizioni comunitarie avrebbero vincolato non solamente lo Stato federale come tale, ma tutti gli organi e gli enti territoriali.

3.2. *Il divieto di indebitamento – con eccezioni*

3.2.1. *L'autorizzazione ad un indebitamento strutturale dello 0,35%*

Il secondo elemento della riforma è il divieto di accendere debiti: il bilancio deve pareggiarsi senza indebitamento. Questa regola si applica strettamente ai bilanci dei *Länder*. Per la federazione, invece, c'è un'eccezione: la disposizione si considera rispettata se i crediti non superano lo 0,35% del PNL nominale. Questo indebitamento si chiama indebitamento strutturale.

L'autorizzazione ad indebitarsi è concessa senza vincolo d'investi-

²⁹ L'art. 109 statuisce: «I bilanci della federazione e delle regioni devono essere pareggiati senza ingressi in base ai crediti». Sul tema, v. B. FASSBENDER, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, 238.

mento. La “regola d’oro” dei debiti statali è eliminata. Non viene fissato un limite assoluto per la somma di questi crediti così come non è fissato neanche un piano per il rimborso. Per tale ragione i crediti possono aumentare fino ai limiti stabiliti dal trattato di Maastricht, oggi costituzionalizzati.

3.2.2. *L’indebitamento congiunturale*

La seconda eccezione al divieto di indebitamento è l’indebitamento congiunturale: se c’è una deviazione del normale sviluppo congiunturale (*Normallage*) che ha ripercussioni sul bilancio, il governo ed il legislatore devono tenere in considerazione questi fatti sia con riferimento alla fase di rallentamento che in fase di ripresa della congiuntura, in maniera simmetrica. Questa disposizione riprende l’idea della politica anti-ciclica, di cui si è già detto, secondo cui l’autorizzazione all’indebitamento ha come contrappeso il principio della simmetria: la congiuntura deve essere presa in considerazione sia nella fase dell’incremento economico che in quella inversa ed il Governo deve reagire in maniera tale per cui, durante una fase congiunturale, l’accensione di debiti e la loro restituzione siano equivalenti. Il problema consiste nella definizione della “situazione normale”, del concetto di picco e di punto più basso della congiuntura, della sua lunghezza ed intensità: se prendessimo a riferimento come situazione normale una crescita di 2% – facendo riferimento ai floridi anni Sessanta – oggi ci troveremmo infatti permanentemente in una congiuntura negativa, che autorizzerebbe un indebitamento statale costante. La definizione della “*Normallage*” dovrebbe dunque essere più seria e forse dovrebbe prendere in considerazione anche l’eventualità di una crescita zero come situazione normale.

Inoltre, la Costituzione non prevede chiaramente come debbano essere rimborsati i crediti ottenuti e le esperienze passate non lasciano grandi speranze: le regole sono lasciate nelle mani del legislatore ordinario.

3.2.3. *Il controllo dell’esecuzione del bilancio*

Per evitare le sovrapposizioni fra indebitamento lordo e indebitamento netto lo Stato predispone un conto di controllo nel quale si accumulano le differenze di tutti gli anni, così da poter verificare, ad esempio, se l’indebitamento strutturale corrisponda di fatto allo 0,35% del pro-

dotto nazionale lordo. La Costituzione prevede che il massimo della somma delle differenze fra indebitamento legale e indebitamento di fatto non possa superare l'1,5% del prodotto nazionale lordo.

Inoltre, l'indebitamento deve essere ridotto prendendo in considerazione la congiuntura, senza però stabilire dati fissi per questa riduzione. La qualificazione della congiuntura si è mostrata una nozione fin troppo flessibile: da un lato, infatti, la disposizione limita la divergenza fra il bilancio e la sua esecuzione; dall'altro, permette un indebitamento ulteriore, fino all'1,5% del prodotto lordo. Se l'esecuzione del bilancio supera il piano di bilancio per motivi congiunturali, sembra dunque difficile la riduzione del debito ulteriore in corrispondenza della congiuntura – come la disposizione costituzionale richiederebbe – ove la congiuntura non sia cambiata: crediti ulteriori ottenuti in una fase negativa non possono essere rimborsati fin quando tale fase non sia finita. La Costituzione qui cerca di raggiungere due scopi che spesso sono incompatibili.

3.2.4. *Le situazioni d'emergenza*

La terza eccezione al divieto di indebitamento si trova nelle situazioni di emergenza, come, ad esempio, in caso di catastrofi naturali o situazioni straordinarie sottratte al controllo dello Stato, ma che hanno un impatto sul bilancio (così è stata qualificata ad esempio la crisi finanziaria del 2008). Ove ricorrano queste premesse il *Bundestag* può autorizzare il superamento dei limiti di indebitamento, con deliberazione da adottarsi a maggioranza dei deputati. Una tale decisione deve includere anche un piano di ammortamento dell'indebitamento eccezionale, da rimborsarsi in un periodo adeguato. Proprio e soprattutto l'inclusione della crisi finanziaria nel concetto di situazione d'emergenza potrebbe espandere le possibilità – ed anche la necessità – di reperire crediti in via eccezionale.

3.3. *L'eliminazione dei fondi particolari*

I fondi particolari che hanno contribuito all'indebitamento statale sono stati in gran parte trasferiti nel bilancio statale³⁰. Rimangono comunque in vigore le autorizzazioni per tali fondi concesse prima del

³⁰ Cfr. H. SIEKMANN, *art. 115*, in M. SACHS, *Grundgesetzkommentar*, 6° ed., 2011, par. 69.

2010, in relazione alle quali lo Stato può continuare ad indebitarsi, anche in futuro, senza essere soggetto ai vincoli costituzionali.

3.3.1. *La mancata considerazione dei bilanci comunali*

Le disposizioni costituzionali non si occupano dei bilanci comunali, nonostante la situazione economica delle municipalità tedesche sia drammatica. Attualmente i sindaci ed i consigli comunali temono che i *Länder* sottraggano soldi ai comuni – il finanziamento dei comuni proviene in gran parte dai *Länder* – o che possano loro imporre nuovi carichi. Il timore è che i *Länder*, per risanare i propri bilanci, trasferiscano i loro debiti ai comuni.

3.4. *L'esclusione delle garanzie dalla limitazione dei crediti*

La riforma mira alla limitazione dell'indebitamento. Sono *debiti* per la Costituzione le entrate in bilancio che implicano un obbligo futuro di restituzione. In questo senso garanzie e fidejussioni non si qualificano come debiti poiché non costituiscono entrate, ma solo obblighi eventuali di pagamento futuro. Questa differenza fra debito e garanzia si riflette anche nel testo della disposizione riformata: l'art. 115, 1° comma, della Legge fondamentale richiede infatti che sia la legge ad autorizzare all'indebitamento o ad una garanzia statale, mentre l'art. 115, 2° comma, contempla limiti riferiti esclusivamente all'indebitamento, senza far menzione delle garanzie. L'interpretazione unanime di questa disposizione non include, dunque, le garanzie all'interno della nozione debito e, nella sentenza del 7 settembre 2011 sulle misure europee per la stabilizzazione del sistema finanziario, la Corte costituzionale ha espressamente rifiutato di esprimersi sulla questione se le enormi garanzie necessarie alla stabilizzazione potessero violare le nuove regole sul pareggio di bilancio³¹.

Le garanzie statali costituiscono un rischio enorme per il pareggio del bilancio³²: se lo Stato fosse costretto a pagare la somma garantita non potrebbe, infatti, pareggiare il bilancio senza ricorrere all'indebitamento. Nel 2005 – prima della crisi della valuta europea – le garanzie statali ammontavano a 229,1 miliardi di euro (quasi l'equivalente del bilancio) ed

³¹ Cfr. decisione della Corte costituzionale del 7 settembre 2011, par. 131.

³² V. H. SIEKMANN, *Op. cit.*, par. 17.

attualmente il Governo federale ha stabilito garanzie fino a 450 miliardi di euro (di cui 120 destinati a coprire il meccanismo europeo di stabilizzazione e le misure in favore della Grecia). Il meccanismo europeo di stabilizzazione, che attualmente è in fase di ratifica, prevede altresì garanzie da parte della Germania che ammontano a 190 miliardi di euro³³. Tutte queste somme, combinate con le garanzie per il fondo europeo per la stabilità finanziaria (fondo salva-stati), implicano che la Germania è tenuta ad una garanzia complessiva pari a 285,3 miliardi di euro, senza considerare le somme in garanzia per la Grecia (15,2 miliardi) e per il bilancio dell'Unione europea destinato all'aiuto della Grecia (9,8 miliardi), con le quali si arriva ad un totale di 310 miliardi³⁴.

L'esclusione di limitazioni alle garanzie riduce dunque in maniera significativa l'effetto della limitazione all'indebitamento: anche se le garanzie sono differenti dai debiti, perché non creano obblighi di pagamento assoluti, la probabilità di una responsabilità cresce con l'aumento dei debiti e, soprattutto, con lo sviluppo della crisi nel contesto europeo. Attualmente la somma delle garanzie date in sede europea ammonta, infatti, quasi al bilancio federale annuale della Germania. Se quest'ultima fosse chiamata a pagare anche solamente una parte di queste garanzie, il finanziamento in base a nuovi debiti e la conseguente violazione della soglia costituzionale sarebbe inevitabile. Per questa ragione l'esclusione delle garanzie dalle regole sul debito è il difetto più grave della riforma.

3.5. Lo spostamento dell'entrata in vigore delle regole

Le regole non sono entrate immediatamente in vigore: la federazione dovrà rispettarle solamente a partire dal 2016 e i 9,8 miliardi a partire dal 2020³⁵. Pertanto le conseguenze di queste scelte si faranno sentire sulle generazioni future.

La riforma obbliga il governo federale già a partire dal 2011, che finora ha potuto garantirne i principi solamente grazie alla eccellente congiuntura economica tedesca: dal momento che finora le spese dello Stato non sono state veramente ridotte, il momento di reale prova del sistema

³³ La Corte costituzionale ha comunque sospeso il processo domandando al Presidente della Repubblica di posticipare la promulgazione, per via del ricorso pendente dinanzi alla Corte.

³⁴ Cfr. *Das Handelsblatt*, 26 giugno 2012, basato su informazioni del Governo.

³⁵ Cfr. art. 143 della Legge fondamentale.

si avrà quando la congiuntura economica non consentirà più di avere alte entrate nelle casse dello Stato.

3.6. *L'implementazione delle regole strette*

Nonostante i difetti descritti, la riforma persegue la volontà del legislatore di ridurre l'indebitamento statale. Si tratta di regole sostanziali che lasciano aperta la questione circa chi sarà competente alla verifica del rispetto di queste regole. Quanto al Parlamento, l'unico organo competente è la Corte costituzionale, che potrebbe svolgere un controllo in base ad un ricorso in via principale su iniziativa del governo federale (poco probabile), del governo di un *Land* o di un quarto dei deputati. Ma ancora aperta è la questione se tali regole possano ritenersi sufficientemente specifiche per l'uso in giudizio: soprattutto il concetto della congiuntura, che gioca un ruolo importante nella giustificazione dell'indebitamento, potrebbe infatti sottrarsi al controllo costituzionale, insieme alle misure economiche prese in tali situazioni. La giurisprudenza delle corti costituzionali dei *Länder* in materia di bilancio potrebbe, in tal senso, ispirare la Corte costituzionale federale: le Corti dei *Länder*, infatti, hanno stabilito l'obbligo in capo al governo e al Parlamento di spiegare perché abbiano fatto ricorso all'indebitamento, di dimostrare l'esistenza di una situazione congiunturale sfavorevole e di dimostrare altresì la rilevanza dell'indebitamento acceso al fine del superamento della congiuntura negativa che lo ha giustificato. Affermazioni generali al riguardo non devono ritenersi sufficienti³⁶: la prassi precedente ha mostrato che la Corte costituzionale federale decideva sulla costituzionalità solamente quando le rispettive leggi di bilancio avevano perso la loro validità. In tal caso, quale sarebbe il senso di un simile giudizio, all'esito del quale non rimarrebbe altro che la vergogna per una violazione della Costituzione? Nella sentenza del 2007 la Corte costituzionale ha, per tali ragioni, dichiarato espressamente che essa non si qualifica come l'organo adeguato al controllo del rispetto delle regole del bilancio.

³⁶ Nel caso del bilancio di Nordreno-Vestfalia la Corte costituzionale della regione ha dichiarato che un governo non può giustificare crediti con riferimento all'economia mondiale o alla disoccupazione, in generale (cfr. decisione della Corte costituzionale di Nordreno-Vestfalia, in www.vgb.nrw.de/entscheidungen/2011/110315_20-10.pdf, 37).

4. *Conclusioni*

In un certo senso sembra strano che il legislatore abbia costituzionalizzato le regole sul pareggio di bilancio. In luogo della autolimitazione, una soluzione più semplice avrebbe potuto essere quella di non ricorrere spontaneamente all'indebitamento per finanziare il bilancio. Non c'è nessun obbligo, infatti, di indebitarsi. La Baviera, ad esempio, ha una delle costituzioni più liberali in materia di indebitamento e, ciononostante, è stato il primo Paese a raggiungere e rispettare il pareggio di bilancio (nel 1996), contrariamente a *Länder* con costituzioni più rigide, come Berlino o Nordreno-Vestfalia.

Le regole chiare dell'Unione europea sono state violate dalla maggioranza dei paesi membri – inclusa la Germania – senza conseguenze. Queste regole dunque non sono efficaci, ammettendo che, di fatto, tutto dipenda dalla volontà degli attori, inclusi gli elettori³⁷.

Non si può giustificare l'indebitamento con gli impegni complessi dello Stato di oggi. La ricostruzione di una Germania completamente distrutta dopo la seconda guerra mondiale è stata fatta quasi integralmente senza ricorrere all'indebitamento statale³⁸. Fino alla fine degli anni '50 la Germania aveva entrate che superavano le spese: una necessità materiale di ricorso all'indebitamento non è esistita neanche in periodi difficili e sarebbe pertanto paradossale affermare che, oggi che lo Stato è molto più ricco, l'indebitamento sia indispensabile.

In questo senso, si potrebbe qualificare l'introduzione di regole sulla limitazione dei crediti ottenibili come la decisione del tossicodipendente di privarsi della droga: come questo tossicodipendente, il Parlamento ha deciso di utilizzare alcuni pretesti per giustificare nuovi debiti, adottando il noto ragionamento per cui la cura comincia solamente "dopodomani".

Oltre a queste riflessioni, si deve tenere in considerazione la prospettiva europea: gli Stati hanno assunto miliardi di euro a fini di garanzia.

³⁷ È significativo, a tal proposito, che quest'anno i cittadini di Nordreno-Vestfalia abbiano votato in gran maggioranza per il governo che aveva poco prima violato le regole sull'indebitamento.

³⁸ Il piano Marshall sulla base del quale gli Stati Uniti pagavano un contributo per la ricostruzione dell'Europa del dopo-guerra ha avuto un peso molto più simbolico che effettivo, dal momento che la Germania ha ottenuto, nel quadro di questo piano, 1,5 miliardi di dollari (circa 7 miliardi euro odierni).

Come abbiamo dimostrato sopra, queste garanzie ammontano quasi alla somma di un bilancio annuale³⁹.

Finora la Corte costituzionale non ha qualificato tali garanzie come spese e dunque non si trovano come tali nel bilancio. Nella sua ultima sentenza del 7 settembre 2011 la Corte costituzionale ha espressamente rifiutato di esprimersi sulla domanda se la presenza di ingenti garanzie possa violare le nuove regole sul pareggio di bilancio⁴⁰. Finora, il sistema finanziario europeo si svolge dunque fuori del bilancio. Ma se un giorno si dovessero concretizzare i rischi contro i quali le garanzie stabiliscono una protezione, il bel testo costituzionale sul pareggio di bilancio si trasformerebbe in carta straccia.

³⁹ Oltre alle garanzie per obiettivi nazionali, pari ad altri 200 miliardi.

⁴⁰ Sentenza del 9 giugno 2007.

