



Difesa dei diritti e trasformazioni del sistema costituzionale: ripensando i principi di sostenibilità e stabilità. Brevi considerazioni a partire da C. BUZZACCHI, Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario, Milano, Giuffrè 2015, pp. 290.

di Francesco Saitto*

1. Se si volge lo sguardo alla produzione scientifica in ambito costituzionalistico degli ultimi anni non può passare inosservata la mole di studi e ricerche che hanno ad oggetto il tema dell'indebitamento. Recante traccia di un confronto più risalente – che ha affrontato temi come il concetto di “Costituzione economica”, il significato dell'art. 81 Cost., l'interpretazione della clausola dell'equilibrio finanziario, la distinzione tra legge di bilancio e legge finanziaria, le sentenze additive di spesa, i costi dello stato sociale e, più precisamente, la natura dei diritti sociali, ma anche, per un verso, le trasformazioni impresse dal diritto dell'Unione europea al sistema economico italiano e, per altro, la conformazione dello stato regionale, l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale – l'attuale fase del dibattito scientifico in materia sembra sempre più espressione di un processo di progressiva trasformazione complessiva dei caratteri originari dello stato costituzionale del Novecento.

In estrema sintesi, in un primo tempo, il rapporto tra leggi di spesa e principio di copertura¹ e, in seguito, lo strumento della legge finanziaria² hanno rappresentato il principale oggetto di studio. A cavallo degli anni ottanta e novanta, quando il debito pubblico si impose come tema e come problema, è stata la Corte costituzionale che,

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato.

¹ Su cui V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969; più di recente, sulle problematichità dell'art. 81 Cost., cfr. anche N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma 2007.

² Cfr. almeno A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1985; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino 2000.

dopo il dibattito sollevatosi sulle c.d. sentenze additive di spesa, cominciò a ripensare la tutela dei diritti sociali sulla falsariga della dottrina dei diritti costituzionali finanziariamente condizionati, valorizzando nei bilanciamenti le ragioni dell'equilibrio del bilancio³. E poi sarebbero stati gli eventi legati all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e all'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria che avrebbero senza dubbio accelerato la presa di coscienza del debito pubblico come problema di rilievo costituzionale, sia con riferimento all'indebitamento accumulato sia in relazione all'ammontare annuo del disavanzo⁴.

Oggi, in uno scenario complessivo in cui è inevitabile dedurre conseguenze normative dal testo costituzionale modificato con la legge cost. n. 1 del 2012⁵ e in cui vengono messe in discussione le fondamenta stesse della forma di stato novecentesca attraverso il ripensamento del compromesso alla base dello stato sociale, solo per alcuni esempi con riferimento al dibattito italiano, vi è stato chi ha inquadrato l'impatto della riforma studiandola in particolare attraverso la lente degli assetti istituzionali tra Parlamento e Governo⁶, chi ha denunciato il rischio che incombe sulla tenuta dei diritti in ragione delle trasformazioni costituzionali innescate dalla retorica della crisi⁷, altri che hanno messo in rilievo le potenzialità di una «concezione irenica» del nuovo scenario sugli equilibri del costituzionalismo e sulla conformazione dello stato⁸, altri ancora che si sono concentrati sulle trasformazioni del regionalismo⁹ o sulle prospettive del processo di integrazione europea e la natura stessa dell'Unione europea¹⁰ e, infine, vi sono stati Autori che hanno cercato di individuare a livello interpretativo nuove pretese costituzionalmente necessarie¹¹ o che più in generale si sono focalizzati sulle conseguenze della “crisi”¹².

³ R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino 1991.

⁴ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova 2007.

⁵ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *astrid.it*, 2013.

⁶ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano 2014;

⁷ I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma 2012; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012.

⁸ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 357 ss., spec. 377 ss.

⁹ F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli 2014; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli 2013.

¹⁰ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova 2013; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna 2013.

¹¹ Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino 2013.

¹² M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford 2014; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica: atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012; X. CONTIADES, *Constitutions in the*

Davvero utili appaiono, dunque, quei contributi che indagano il significato giuridico di termini che sempre più frequentemente, specialmente per il tramite della giustizia costituzionale ma anche in virtù delle pressioni del diritto europeo in senso ampio, vengono veicolati dal mondo dell'economia nell'ambito del diritto costituzionale impattando su e alterando i precedenti assetti. E ciò vale in particolare per concetti come quelli di equilibrio, stabilità e di sostenibilità che sempre più vanno assumendo un rilievo giuridico preminente, attirando così l'attenzione della comunità scientifica.

2. Su tutti questi temi riflette il recente volume di Camilla Buzzacchi (Milano, Giuffrè 2015) che studia l'equilibrio finanziario e il suo valore giuridico, nel quadro dell'attuale impianto costituzionale seguito alla riforma del 2012, indagando in particolare il modo in cui stabilità e sostenibilità «siano paradigmi portatori di interessi che vanno ben oltre l'esigenza degli equilibri delle finanze pubbliche»¹³. Critica nei confronti di un processo in cui «il “pareggio” e l'“equilibrio” dei bilanci pubblici vengono sempre più frequentemente considerati la condizione imprescindibile affinché siano garantite la *stabilità* e la *sostenibilità* del sistema economico», l'Autrice sottolinea come emerga, per converso, «una certa noncuranza o addirittura indifferenza per altri profili». Ciò non significa certo che al tema della stabilità finanziaria non debba essere riconosciuto un rilievo costituzionale, tanto più a seguito della riforma del 2012, ma che, tuttavia, l'esigenza di garantire la sostenibilità del sistema economico «non possa essere disgiunta da una sostenibilità riferita ai diritti ed alle possibilità di vita offerti alle persone»¹⁴, auspicandosi un «passaggio» in ragione del quale le «nozioni di stabilità e di sostenibilità» vadano «oltre l'orizzonte dei vincoli finanziari»¹⁵.

Il libro è suddiviso in quattro capitoli e si conclude con delle riflessioni sul ripensamento della decisione di bilancio come strumento politico di risposta ai bisogni dei singoli e della comunità secondo un progetto temporalmente definito e coerente. Nel primo capitolo si affrontano le recenti riforme che hanno impresso notevoli cambiamenti al sistema della *governance* economica europea, inquadrandole nel processo che, a partire dal Trattato di Maastricht, ha dato luce all'Unione monetaria, al c.d. Patto di Stabilità e alla sua successiva riforma al fine di delineare il significato normativo dei principi di stabilità e di sostenibilità in quel contesto. Nel secondo vengono discussi, criticamente, il tema dell'equilibrio di bilancio a seguito della recente riforma costituzionale (l. cost. n. 1 del 2012) che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., e il problema della sua attuazione con la legge n. 243 del 2012, anche alla luce della più

global financial crisis: a comparative analysis, Farnham 2012; F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano 2014.

¹³ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015, xvii.

¹⁴ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., xiii.

¹⁵ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., xvii.

risalente giurisprudenza costituzionale, discutendo le torsioni che hanno interessato il principio della sostenibilità nell'ordinamento italiano in special modo con riferimento ai diritti sociali. Nel terzo si affronta il nodo centrale della riflessione dell'Autrice, che indaga, con un'operazione ermeneutica che investe molte norme della Prima parte della Costituzione, il rilievo che ha nell'ordinamento costituzionale italiano il principio della stabilità da leggere, però, non tanto in una prospettiva finanziaria, ma piuttosto secondo una chiave che permette di isolare tre paradigmi connessi con la persona, la comunità e la solidarietà. Nel quarto, infine, si riflette sulle prospettive di integrazione europea alla luce della recente esperienza della crisi economica in Europa vagliando le piste di una futura possibile maggiore integrazione politica e fiscale.

Di particolare interesse appaiono, in questo quadro, da un lato, la riflessione proposta sull'art. 47 Cost., sviluppata a partire del commento di Merusi che aveva teorizzato che l'art. 47 Cost. tutelasse, tramite il binomio credito-risparmio, il valore della moneta inteso come componente di un equilibrio economico più comprensivo e che l'art. 47 fosse un *prius* rispetto all'art. 41 Cost.¹⁶; e, dall'altro, la ricostruzione, sul piano ermeneutico, del valore normativo di una stabilità in senso ampio che non si deve arrestare ai cancelli delle ragioni dell'economia. In questo senso, a un lettura che declina una «cultura della sostenibilità» tutta ripiegata sulla retorica della sostenibilità del debito e sulla stabilità finanziaria si oppone una visione diversa, sia pur avvertita della necessità di garantire comunque la «preservazione della salute delle finanze della collettività»¹⁷.

Per quanto concerne il primo profilo, pur concordando sul fatto che il fine dell'art. 47 Cost. fosse effettivamente garantire la stabilità monetaria e l'equilibrio del ciclo economico, proteggendo sia un interesse individuale sia collettivo, l'Autrice si sofferma sul rilievo che la norma costituzionale sulla tutela del risparmio e sulla regolamentazione del credito possa aver rivestito come base dell'indebitamento accumulato, concludendo che la tutela di credito e risparmio «non poteva, nella prospettiva dei costituenti, essere collegata al fenomeno del ricorso al mercato finanziario»¹⁸. Per quanto la rilevanza dell'art. 47 Cost. a tal proposito venga esclusa, l'attenzione al tema appare senza dubbio interessante e capace di importanti sviluppi se si considera non solo l'attuale regolamentazione della materia monetaria, integralmente rimessa all'Unione europea e segnatamente alla BCE e al SEBC, ma anche la rilevanza che la disciplina dell'Unione e della vigilanza bancaria va assumendo in Europa.

Con riferimento al secondo profilo, invece, l'Autrice parte dalla constatazione che è quantomeno discutibile ritenere che sia possibile delineare, anche nel nuovo quadro in cui la salvaguardia dell'equilibrio finanziario ha un peso evidente, «un'assoluta centralità

¹⁶ F. MERUSI, *Commento all'art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, Bologna-Roma 1980, 153 ss., spec. 157 ss.

¹⁷ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 108.

¹⁸ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 93.

del valore della stabilità finanziaria»¹⁹. Tale esigenza, infatti, difficilmente può assumere il rilievo di un super-principio cui deve essere rivolta l'azione politica stessa in assenza di una qualsiasi ponderazione che tenga conto di altri principi e valori costituzionali. E tuttavia, al di là dei dubbi sollevati da quanti ritengono discutibile parlare in termini di un bilanciamento in senso proprio, essendo i termini del confronto diseguali, è indubbio che la Corte sempre più tenga conto nelle sue decisioni del fattore finanziario e si avverte il rischio che la decisione politica porti a sacrificare un certo livello di prestazione dei diritti, innescando un processo di progressivo aumento della diseguaglianza, per favorire una maggiore solidità dei conti pubblici.

In questo quadro, la riflessione dell'Autrice porta, attraverso la lettura sistematica delle norme costituzionali della Prima parte della Costituzione e constatando la preminenza della dignità della persona umana, a definire una stabilità in senso individuale, una stabilità di matrice comunitaria e una stabilità da intendere come espressione del principio di solidarietà. La stabilità individuale viene letta nel senso per cui «alla singola persona deve essere assicurata una prospettiva di certezza in relazione ai progressi cui aspira»²⁰; una vera «pretesa del singolo uomo a che la sua collocazione in una compagine sociale e politica sia fonte di accrescimento, mantenimento e consolidamento dei progressi che il soddisfacimento dei suoi bisogni materiali, spirituali, intellettuali, economici e di qualsiasi altra natura rende possibile»²¹. Tale lettura individualistica deve essere però arricchita della dimensione «comunitarista» che tenga conto dell'insieme complesso di relazioni in cui si muove ogni uomo. E, infine, il terzo livello è quello della «solidarietà per la stabilità» che è prima di tutto strumento di correzione della «realtà sociale ed economica» (149), ma va intesa anche nella sua declinazione di solidarietà interterritoriale cui sarebbero funzionali i LEP e gli strumenti perequativi di cui all'art. 119 Cost.

3. Il tema del ricorso al credito da parte dello stato si è affermato come un vero e proprio *tòpos* del dibattito gius-pubblicistico, caratterizzandosi come una valvola che ha consentito un collegamento permanente tra l'economia e il diritto pubblico. Sin dai primi studi in materia, infatti, emerge con evidenza il rilievo politico-costituzionale del ricorso al credito che ha rappresentato, in un primo tempo, una cartina di tornasole per leggere gli equilibri di potere tra Governo e Parlamento; e, poi, si è posto come lo strumento che ha consentito di portare a compimento la trasformazione dei caratteri dello stato costituzionale del Novecento.

Ed è ben noto, d'altronde, che il dibattito sul ricorso al credito non sia stato di certo un *novum* del discorso novecentesco. Solo a mo' di esempio, Karl Marx, in un celebre

¹⁹ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 109.

²⁰ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 139.

²¹ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 140.

passo del Capitale, ammoniva che il ricorso al credito e la creazione di debito pubblico fossero un connotato consustanziale del sistema capitalistico, mentre l'equivalenza di ascendenza ricardiana tra imposizione tributaria straordinaria e potere di ricorrere al credito è stata lungamente discussa in ambito economico anche in tempi recenti perché facilmente collegabile con il dibattito sulla equità intergenerazionale.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sul rilievo che hanno avuto le varie teorie economiche che si sono fronteggiate in materia, né fare in particolare riferimento al pensiero di Keynes o di Hayek e Buchanan o Musgrave. Ma sarebbe certo ingenuo non osservare come proprio nelle pieghe di quella che può definirsi la “Costituzione finanziaria” sia stato ben più facile, da un certo punto in poi, cercare di introdurre direttive vincolanti al legislatore attraverso lo strumento della rigidità costituzionale e del controllo di costituzionalità, piuttosto che attraverso la tradizionale nozione di “Costituzione economica”, concetto che, nella sua dimensione prescrittiva, pare proiettato alla creazione di un sistema oggettivo-istituzionale partendo da singole libertà, prevalentemente economiche. E del resto, a parte alcuni studi rimasti in fondo isolati, non è mai stato realmente messo in discussione il regime degli assetti proprietari, l'impianto complessivo del sistema capitalistico del libero mercato, la libertà di contratto o la libertà di impresa.

Più che la capacità euristica e precettiva di un generico “sistema misto” che comunque garantiva il libero mercato come regola, ben più fruttuoso è sembrato, nel recepire i risultati degli studi economici, cercare di plasmare direttamente l'azione dello stato attraverso il prisma della “Costituzione finanziaria”. D'altronde, volgendo lo sguardo al Novecento, se in un primo tempo, la fiducia verso il parlamentarismo e le capacità della rappresentanza di amministrare i bilanci è sembrato coerente con politiche di tipo espansivo della spesa pubblica, ben presto quella che è stata definita la “crisi fiscale dello stato”²² ha messo in luce le fragilità del compromesso su cui si fondava lo stato costituzionale del Novecento e su cui hanno fatto perno gli studi di Wagner e Buchanan, i quali hanno financo teorizzato l'incompatibilità tra dottrina economica del keynesismo e democrazia rappresentativa²³.

Da questo punto di vista, la fiducia accordata nei confronti del parlamentarismo in materia di indebitamento, di imposizione e di spesa, era stata inizialmente in grado di superare la diffidenza che il suffragio universale aveva portato con sé, rompendo la reciprocità tra tassazione e rappresentanza, ma era destinata a nuove battute d'arresto. Il processo che ha messo in discussione i presupposti dello stato sociale, svelandone quelle che da Offe sono state definite le sue “contraddizioni”²⁴, e la sostenibilità stessa delle politiche pubbliche ha imposto come tema, di fronte all'ingrandirsi del debito pubblico,

²² J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Torino 1982.

²³ J.M. BUCHANAN, R. WAGNER, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes* (1977), Roma 1997.

²⁴ C. OFFE, *Contradictions of the welfare state*, London 1984.

la capacità della politica di autolimitarsi, anche nell'interesse delle generazioni future, espandendo i poteri di istanze come le Corti costituzionali. Si cominciarono così a mettere in discussione i capisaldi di politiche più o meno realmente legate alla dottrina economica del keynesismo, ma che comunque vi traevano ispirazione, con l'ambizione di imporre, giuridicamente, un nuovo credo economico. E d'altronde l'ambizione degli economisti di elevare a discipline di tipo prescrittivo le loro teorie è da sempre un sentimento che si rinviene anche in quei pensatori che chiedevano allo stato di non intervenire, delineando così un chiaro ma ondivago sistema di rapporti tra politica, stato ed economia, e che contribuirono nel tempo a creare il mito del mercato in grado di autoregolarsi²⁵.

Sotto questo profilo, la storia costituzionale tedesca rappresenta senza dubbio un prisma attraverso cui leggere la storia del modo in cui diritto, politica ed economia si sono relazionati tra loro, da un lato, perché vi è traccia dei vari cambiamenti, qui solo accennati, nel testo delle varie costituzioni che si sono susseguite nel tempo sin dall'Ottocento e, dall'altro, per la fortuna che in quel contesto ha sempre avuto la riflessione in materia economica per i giuristi.

Di recente, come si è brevemente messo in luce, l'economia è tornata ad essere al centro degli studi costituzionalistici non più solo come strumento servente il discorso sui diritti, ma come vero e proprio perno della discussione in merito alla forma di stato.

Non stupisce che la Germania abbia dimostrato molta sensibilità nei confronti del tema, modificando il *Grundgesetz* prima che il Trattato sul *Fiscal compact* lo chiedesse e riuscendo così a rappresentarsi come il modello da imitare. E il superamento della disciplina introdotta nel biennio 1967-1969 – che imponeva al legislatore di tener conto dell'equilibrio economico generale, consentiva l'indebitamento nei limiti delle spese per investimenti e prescriveva un'eccezione a tale tetto nella misura in cui si fosse dovuto fronteggiare un perturbamento dell'equilibrio – è stato senza dubbio un evento di rilievo europeo²⁶. Anche in quel contesto, al di là del merito della riforma, non si può affermare che sia ormai preclusa qualsiasi forma di ricorso al credito che, anzi, è consentito sia in modo strutturale sia per motivi di tipo congiunturale. E ciò dimostra come effettivamente il ricorso al credito continui a rappresentare una caratteristica dello stato costituzionale, non potendo probabilmente farne a meno neanche il sistema capitalistico. Ma non può non notarsi come sempre più forte stia emergendo una componente di forte stigmatizzazione dell'indebitamento, che avrebbe generato un alto tasso di

²⁵ B.E. HARCOURT, *The Illusion of Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order*, Cambridge 2011; K. POLANYI, *La grande trasformazione* (1944), Torino 2010; A. RONCAGLIA, *Il mito della mano invisibile*, Roma 2005; G. TONIOLO, *Mani visibili e invisibili: la lunga evoluzione dei mercati*, in *Rivista di storia economica*, 2008, 341 ss.

²⁶ Cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista Aic*, 3/2011.

instabilità e di incertezza, secondo una lettura che appare per certi versi correlata con il significato del concetto tedesco di *Schuld*²⁷. Sullo sfondo di questo scenario, si stagliano temi come i margini di sindacato rimessi alla giustizia costituzionale e le trasformazioni che stanno interessando il principio democratico e la democrazia rappresentativa.

4. Al di là del dibattito tra Habermas e Streck sul futuro dell'Unione europea, che partendo da premesse simili giungono a conclusioni molto distanti²⁸, la natura essenzialmente neoliberale delle politiche oggi poste in essere a livello europeo traspare con una certa evidenza e si manifesta in tutta la sua problematicità nei vari *memorandum of understanding* che esprimono la rigorosa condizionalità imposta al Paese che chiede di accedere a programmi di aiuto finanziario. In questo senso, politiche congiunturali e politiche strutturali di contrasto all'indebitamento si saldano e paiono la premessa a partire dalla quale si dovrà ormai ripartire per fondare la costruzione del futuro processo di integrazione.

Con riferimento al volume *Bilancio e stabilità*, maggiore spazio avrebbe forse potuto essere riconosciuto all'esperienza tedesca che, citata in special modo con riferimento al c.d. *Euro-Beschluss*²⁹, ha senza dubbio impresso una forza propulsiva a tutto il processo ora sommariamente ricordato anche per il tramite del suo Tribunale costituzionale e che, a livello interno, sempre più pare ispirarsi al principio di una solidarietà letta attraverso il principio di responsabilità in materia finanziaria. E tuttavia il lavoro presenta senza dubbio il merito di ricordare il peso dirimente che nel contesto italiano ha la dimensione pretensiva e individuale dei diritti sociali di cui il detentore della decisione di bilancio dovrà continuare a tener conto al momento di programmare la sua decisione politica.

²⁷ E. STIMILLI, *Debito e Colpa*, Roma 2015.

²⁸ J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica* (2013), Roma-Bari 2014; W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo moderno* (2013), Milano 2013.

²⁹ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 168 ss.