

## La nuova disciplina del bilancio in Germania\*

RITA PEREZ

**Abstract:** *Le modalità seguite per modificare la Legge Fondamentale tedesca e il permesso di ricorrere al debito, solo in misura matematicamente predeterminata, suscitano perplessità. Inoltre, il principio del bilancio in pareggio, al momento dell'attuazione, dovrà trovare un punto di equilibrio, non facile da raggiungere, con diritti sociali non più assoluti ma finanziariamente condizionati.*

### 1. Le modifiche costituzionali del 2009

E' ragionevole inserire nelle costituzioni disposizioni che impongono l'equilibrio annuale del bilancio, vietando il ricorso al debito e consentendolo solo in percentuali predeterminate rispetto al prodotto interno lordo?

Una correzione in questa direzione si è avuta in Germania nell'estate del 2009, con l'introduzione nella Legge Fondamentale di una clausola (art. 109, c. 2) che, richiamandosi al rispetto della disciplina europea<sup>1</sup>, obbliga il governo federale e i Lander al bilancio in pareggio<sup>2</sup>. Inoltre, è stato stabilito che il pareggio vada conseguito senza il ricorso al debito (art. 109, c. 3), abbandonando la *Golden Rule*,

---

\* *Publicato sul n. 1/2011 del "Giornale di diritto amministrativo". Ringrazio Stelio Mangiameli, Giulio Napolitano e Paolo Ridola per i suggerimenti ricevuti.*

<sup>1</sup> Con la sentenza 2 BvE 2/08 vom 30 juni 2009, Absatz-Nr. (1-421) la Corte costituzionale tedesca aveva però svalutato il carattere vincolante di alcune disposizioni dei trattati europei per preservare la sovranità dello Stato tedesco. La decisione è stata commentata da S. Cassese, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in "Giorn. dir. amm.", n. 9/2009, 1003ss. Per l'Italia, considerazioni sul pareggio del bilancio come obiettivo di politica finanziaria in V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>2</sup> Per il Bund, il pareggio va raggiunto nel 2016, per i Lander nel 2020. Cfr. M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *questa rivista*, n. 12/2010, 1309 ss.

in base alla quale, i disavanzi sono consentiti, limitatamente alle spese per investimento e che le entrate derivanti dal debito non potranno superare lo 0,35 per cento del prodotto interno lordo. Superata questa percentuale, viene meno l'equilibrio del bilancio.

E' bene precisare che il principio del pareggio del bilancio non è una novità per la Germania. Esso è stato introdotto dalla Costituzione di Weimar nel 1919 e accolto dalla Legge Fondamentale tedesca nel 1949 (art. 110, c. 1) ed è riconducibile a una regola di democrazia (non è tollerabile che i governi di oggi scarichino su quelli di domani i debiti derivanti dall'indirizzo politico perseguito). Tuttavia, nel secolo scorso, il principio si fondava su basi diverse poiché l'equilibrio del bilancio era facilmente raggiungibile con il ricorso al debito. Ricorso che le nuove disposizioni praticamente escludono.

Si deve preliminarmente osservare che il nuovo indirizzo finanziario tedesco, volto all'equilibrio del bilancio, così come quello perseguito in passato, è certamente condivisibile, anche se non più in linea, oggi, con gli orientamenti economici che dagli anni trenta collegano l'accensione del debito alle finalità da perseguire<sup>3</sup>. Tuttavia, le recenti disposizioni introdotte nella "Grundgesetz" suscitano una triplice perplessità per la forma seguita nel regolare la materia, per l'inserimento nella Legge Fondamentale del divieto del ricorso al debito accompagnato da disposizioni dettagliate (le massime percentuali di debito consentite); per gli effetti che l'applicazione della normativa potrà produrre su altri diritti del cittadino.

## **2. La "visione" tedesca della politica di bilancio**

---

<sup>3</sup> In passato si seguiva la convinzione che il debito non dovesse essere utilizzato per finanziare le spese correnti, ma solo quelle per investimento che creano una ricchezza per le generazioni future. La crisi attuale impone, però, alla politica di fare un passo indietro e di superare la posizione secondo la quale i debiti fanno parte naturale della politica finanziaria degli Stati.

Sotto il primo profilo, la norma costituzionale fa emergere la visione unilaterale della politica di bilancio tedesca che spinge la Germania a considerare i pericoli dello stare insieme, senza apprezzarne i vantaggi. E' chiaro che, oramai, la politica finanziaria è europea e che le questioni di bilancio di uno Stato non sono separabili da quelle degli altri paesi dell'Unione (come hanno insegnato le vicende greche e irlandesi). Ricordiamo, a questo proposito, che il debito e il disavanzo dell'Unione è dato dalla somma dei debiti e dei disavanzi degli Stati e che una disciplina finanziaria, anche molto rigorosa, di un solo Stato, non è in grado di per sé di influire sulla finanza dell'Unione. Conseguentemente è sempre utile, per non dire necessario, studiare punti di convergenza con gli Stati prima di cercare di imporre loro le proprie scelte.

Nella fattispecie, costituzionalizzando isolatamente il principio del bilancio in pareggio, del divieto di ricorso al debito e delle possibili deroghe, la Germania non ha compiuto un passo avanti per la salute delle proprie finanze. Infatti, se gli altri Stati non adotteranno analoghe misure, come la Germania richiede, quelle accolte nella Legge Fondamentale produrranno modesti effetti. Naturalmente, si può anche pensare che, agendo come ha agito, la Germania abbia voluto esercitare semplicemente una *moral suasion* nei confronti di altri Stati che appaiono recalcitranti a tenere i conti in ordine. Ma l'atteggiamento tedesco appare, più che una *moral suasion* una "*moral crusade*", l'ultima cosa di cui l'eurozona avrebbe oggi bisogno e ripropone il tema, da tempo in discussione, e mai sopito, della leadership tedesca, sia in ambito finanziario, sia in ambito commerciale<sup>4</sup>, leadership che ha comportato, in passato un ruolo di primazia occupato dall'asse franco-tedesco.

---

<sup>4</sup> Sotto il profilo commerciale, la Germania, esportando manufatti, è stata una delle nazioni, insieme al Giappone, a trarre vantaggi dalla crisi globale del 2008. E sull'arricchimento dei paesi esportatori, si legga Innocenzo Cipolletta, *Banchieri, politici e militari*, Bari, Laterza, 2010.

### 3. Costituzione e determinazione dei risultati finanziari da raggiungere

Sotto il secondo profilo, che investe il merito della questione, la riforma tedesca pone un interrogativo più complesso sull'opportunità che nelle costituzioni siano scritte norme precise sui risultati finanziari da raggiungere.

Si è utilizzato il termine *opportunità* perché è innegabile che il legislatore costituente sia investito di un potere amplissimo con il quale può, sempre, innovare o conservare, del presente o del passato ciò che ritiene accettabile, introducendo materie nuove e potendo operare, in tal modo, “una rottura radicale e decisiva rispetto a quella parte del passato che è inaccettabile”<sup>5</sup>. Il costituente, infatti, non è tenuto a muoversi nel rispetto di materie prestabilite ed è sempre libero di garantire i valori sociali, diffusi nell'ordinamento, ritenuti meritevoli di tutela. E, anzi, le costituzioni approvate dopo la seconda guerra mondiale sono costituzioni “lunghe” proprio perché hanno disciplinato “la struttura della società statale nel suo insieme e nei suoi molteplici aspetti: politico, economico, etico-sociale”<sup>6</sup>. Il significato che l'allargamento della protezione ha avuto è stato quello di indicare che quei valori tutelati sono sottratti alle vicissitudini delle controversie politiche e sono collocati al di là della portata di atti dell'amministrazione e dei giudici<sup>7</sup>, poiché nelle costituzioni è contenuto ciò che è sottratto al voto, ciò che non si vota o meglio ciò su cui non si vota più<sup>8</sup>. Il contrario di ciò che ha fatto il costituente tedesco che ha

---

<sup>5</sup> Corte costituzionale del Sudafrica, *Shaballala and others v. Attorney General of the Transvaal and Another*, 1996, South Africa 725 (C.C.), cit. in C.R. Sunstein, *A cosa servono le costituzioni, Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2001.

<sup>6</sup> Così, V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 116 e anche 119 e 127.

<sup>7</sup> G. Zagrebelsky, *Bobbio e il diritto*, in AA.VV., *Norberto Bobbio tra diritto e politica*, Bari, Laterza, 2005, 5 ss. In questo senso, cfr. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 2010, secondo il quale, con riferimento agli Usa, “la Costituzione, e in particolare il *Bill of rights*, sono stati progettati per proteggere i singoli cittadini e gruppi contro specifiche decisioni che una maggioranza potrebbe adottare” (199).

<sup>8</sup> O che è maggiormente difficile modificare. G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, 2005, 21 ss. I presupposti storici dell'evoluzione dello Stato di

determinato un parametro finanziario estremamente preciso<sup>9</sup>, non meritevole di una protezione costituzionale, soprattutto considerando il rilievo, che già nel costituzionalismo sette-ottocentesco, hanno assunto i caratteri di generalità e di astrattezza della legge<sup>10</sup>.

Pur nell'ampiezza dei poteri riconosciuti al costituente, è utile che esso si spinga verso razionalizzazioni estreme<sup>11</sup>? O non è funzione delle costituzioni la creazione dei presupposti per un ordine democratico ben funzionante<sup>12</sup>? Posto che esse, leggi fondative di ogni ordinamento, dovrebbero proporre, in primo luogo, regole e principi che reggono quell'ordinamento e che sono ricavati dall'analisi di casi concreti, e non il contrario<sup>13</sup>?

L'interrogativo investe, dunque, non già l'obiettivo del bilancio in pareggio o il divieto del ricorso al debito, ma l'inserimento in una legge fondamentale di sbarramenti, per il risanamento finanziario, matematicamente determinati. Laddove le finalità andrebbero separate dai mezzi per raggiungerle, estranei questi alla funzione costituzionale, e che, per questo motivo, sarebbe meglio affidare al legislatore ordinario. Esistono, infatti, diritti tutelati dalle costituzioni la cui effettività è largamente influenzata da vicende, organizzative o procedurali,

---

diritto e del passaggio dal diritto naturale a quello positivamente espresso e dello Stato di diritto volto alla protezione del diritto, sono studiati da N. Luhmann, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, Guida ed., 1990, 40.

<sup>9</sup> E perciò suscettibile di frequenti interventi correttivi. Cfr. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, cit., con riferimento alle limitazioni costituzionali, Dworkin distingue tra standard vaghi e standard o regole specifiche (199ss.). Si veda anche P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997.

<sup>10</sup> In questo senso, P. Ridola, *Diritti di libertà*, cit., 7.

<sup>11</sup> Cfr. C.R. Sunstein, *A cosa servono le costituzioni*, cit. Al criterio storico-normativo fa riferimento A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in "Quad. cost.", n. 1/2003, 15 ss. Idem, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, 118 ss. S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 114.

<sup>12</sup> C.R. Sunstein, *A cosa servono le costituzioni*, cit., 7.

<sup>13</sup> V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., definisce principi generali quelli comuni a più norme "delle quali determinano (e pertanto riassumono potenzialmente) il contenuto", 39.

esterne alle costituzioni<sup>14</sup> essendo compito principale delle leggi fondamentali, in primo luogo, la garanzia di quei diritti, non la loro attuazione<sup>15</sup>.

Presentato in questo modo il tema, attenzione particolare merita la disposizione che limita il ricorso al debito allo 0,35 per cento del prodotto interno lordo, per la perplessità che suscita l'inserimento in un testo costituzionale di una disposizione finanziaria tanto dettagliata. E ciò per almeno due motivi.

Per la volatilità delle vicende finanziarie che condiziona gli obiettivi da raggiungere e rende anche difficile l'individuazione delle misure per conseguirli. Si tratta di obiettivi fondati su congiunture, destinate a durare nel tempo, per un periodo limitato. Essi sono influenzati da teorie economiche, a loro volta collegate agli andamenti incerti e mutevoli dell'economia, da lasciare, per questa loro variabilità alla legislazione ordinaria, correndo altrimenti il rischio di consegnare alla Costituzione una visione limitata della politica economica, bisognosa di una costante revisione<sup>16</sup>.

Per la difficoltà di inserire in un testo costituzionale disposizioni che non conferiscono poteri, non riconoscono diritti, né indicano procedure, assetti organizzativi, riparto di funzioni, ma impongono il raggiungimento di obiettivi specifici. Con il rischio che, pur se le regole, come quelle sul divieto del ricorso al debito, risulteranno, successivamente, obsolete e non più seguite dagli economisti, resteranno scritte nelle costituzioni, fino a quando il Parlamento non sarà in grado di esprimere un consenso politico sufficientemente ampio alla loro eliminazione<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Per questo aspetto, si veda P. Ridola, *Diritti di libertà*, cit. 20ss.

<sup>15</sup> Cfr. F. Riccobono, *I diritti e lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2004. Con riferimento all'ordinamento finanziario italiano, si leggano le considerazioni di G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, svolte a proposito dell'interpretazione dell'art. 81 cost., per chiarire se, dall'intenzione del costituente possa emergere la volontà di introdurre "vincoli di tipo contenutistico al governo della finanza pubblica" (212 ss).

<sup>16</sup> A. Arroyo Gil, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Lander en la Republica federal de Alemania*, Barcelona, Institut d'estudios autonomo, 2009, in "Reaf", n. 10, abril 2010, 68.

<sup>17</sup> Così come, anche il raggiungimento dello scopo non garantisce la soppressione della norma.

#### 4. Democrazia e redistribuzione nel nuovo testo costituzionale

Per quanto riguarda il terzo aspetto, relativo ai possibili effetti conseguenti all'attuazione delle norme costituzionali, si può osservare che il divieto generalizzato del ricorso al debito e l'obbligo del bilancio in pareggio, perseguendo la protezione delle finanze tedesche dai rischi in cui incorrono Stati quali la Grecia, l'Irlanda e anche il Portogallo, mira alla riduzione dei saldi negativi, in vista di un equilibrio finanziario comunitario<sup>18</sup>.

Sotto il profilo interno, peraltro, è anche vero che le conseguenze del divieto del ricorso al debito si riverseranno sui Lander, cui la normativa è estesa, costruendo una barriera economica rigida alla loro libertà di assumere decisioni politico-finanziarie<sup>19</sup>. Questa estensione, applicandosi uniformemente a tutti i Lander, non terrà conto della loro diversità, considerata una regola base del federalismo, addirittura un prerequisito necessario.

E' stato osservato, peraltro, che l'accettazione delle differenze, non è molto popolare in Germania, nazione per la quale si è coniata l'espressione di Stato federale senza federalisti. Così, nei rapporti tra Stato e Lander si è applicato il principio di parità di condizioni di vita per esprimere la democrazia e configurare il rapporto tra democrazia e istituzioni attraverso il riconoscimento di "diritti

---

<sup>18</sup> Da notare, però, che l'annunciata riforma del Patto di stabilità e crescita separerà la disciplina del debito dal deficit. In particolare, per il rientro del debito, è prevista una sua riduzione annuale di 1/20 (nella quota che supera il 60 per cento del prodotto interno lordo).

<sup>19</sup> A. Arroyo Gil, *La reforma constitucional*, cit., 68. Con riferimento all'ordinamento regionale italiano, G. della Cananea, *Osservazioni critiche sul "federalismo fiscale" in Italia*, Relazione all'XI colloquio italo-tedesco di diritto pubblico tenuto a Parma l'11 e il 12 giugno 2004. S. Bartole, *Contributi statali e autonomia regionale. (Con riguardo all'esperienza statunitense dei "Grants-in-aid")*, in "Riv. trim. dir. pubbl" n. 3/1967, 556 ss. S. Cassese, *Il finanziamento delle regioni: aspetti costituzionali* in "Riv. trim. dir. pubbl." n 2/1963, 323.

fondamentali” del cittadino tutelati dalla Costituzione<sup>20</sup>. Questo principio di uguaglianza sostanziale vincola la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione (art. 1, c. 3, “*Grundgesetz*”), estendendo a tutti i territori, gli stessi servizi, nella identica qualità e a un medesimo prezzo, creando una solidarietà orizzontale tra i Lander, una sorta di “*intergovernmental solidarity*” interpretata – dopo l’unificazione - come il dovere che il Bund garantisca a tutti i territori condizioni di vita comparabili<sup>21</sup>, in attuazione del principio di democrazia fondato sulla garanzia del rispetto della dignità umana, riconosciuta dall’art. 1, c. 1, della “*Grundgesetz*”.

La tutela della dignità umana è tanto profondamente sentita in Germania, che la Corte di Karlsruhe ha affermato, in una storica sentenza, che il principio dello Stato sociale è uno dei caratteri fondamentali dell’ordinamento tedesco, imm modificabile da quello comunitario<sup>22</sup>.

Sul tema dello Stato sociale, la Corte di Karlsruhe è intervenuta recentemente, pronunciandosi su tre diversi ricorsi incidentali in materia di protezione sociale (promossi dal Tribunale sociale dell’Assia e dal Tribunale sociale federale)<sup>23</sup>. Nel rispondere ai quesiti formulati dai Tribunali, la Corte ha fornito indicazioni sul rapporto fra lo Stato sociale, l’obbligo costituzionale al rispetto della

---

<sup>20</sup> Si noti che il 40 per cento del bilancio federale è speso per l’assistenza sociale. Si veda, M. Goldmann, *Legarsi le mani*, cit. 1311. D.P. Currie, *The Constitution of the federal Republic of Germany*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

<sup>21</sup> Questo aspetto è stato chiarito dal Bund, anche sotto il profilo dell’imposizione tributaria. I Lander, infatti, godono di una modesta autonomia impositiva, poiché la maggior parte delle loro entrate dipende dalle decisioni del governo federale che determina l’entità dell’imposizione tributaria e quella dei trasferimenti. Peraltro, anche questa modesta autonomia verrebbe meno con l’applicazione della normativa in esame. Con il divieto del ricorso al debito, si ridurrebbe, infatti, la discrezionalità dei Lander e, con la discrezionalità, anche la loro, seppur modesta, capacità di entrata. Cfr. A. Arrojo Gil, *La riforma costituzionale*, cit. A. Aracri, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Torino, Giappichelli, 1996, spec. 206 ss.

<sup>22</sup> Si veda la nota 1.

<sup>23</sup> I ricorrenti chiedevano che la Corte costituzionale chiarisse se il metodo indicato dalla riforma delle prestazioni sociali fosse adeguato e qualificabile come dignitoso. Caso 1 BvL 1/09 e casi 1 BvL 3/09 e 4/09. Sul significato che può assumere la dignità umana cfr. R. Dworkin, *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico*, Milano, Feltrinelli, 2006, 28 ss.

dignità umana, e le conseguenti garanzie<sup>24</sup>, precisando che la qualificazione democratico-sociale della Repubblica tedesca trova il suo baricentro nella garanzia della dignità umana, intangibile diritto fondamentale, riconosciuto dalla Costituzione (art. 1, c. 1). Se così è, piegando lo Stato federale al principio del bilancio in pareggio, con limitate possibilità di ricorrere al debito, con la riforma costituzionale si è spostato il baricentro su cui si fondava l'azione del Bund ed è stata intaccata, inevitabilmente, la solidarietà sociale che si traduce nel diritto a pari condizioni di vita tra i cittadini<sup>25</sup>. Vero è che le crisi finanziarie hanno fatto emergere l'esistenza di situazioni soggettive controverse che impongono, nel mondo, il bilanciamento tra il diritto del singolo e le esigenze della società<sup>26</sup>. La necessità di un bilanciamento apre, però, un diverso problema e la necessità di un approfondimento del rapporto tra valori costituzionali ed economia. Perché con il freno al debito e con il necessario equilibrio del bilancio, le prestazioni sociali non potranno più essere incondizionate e fondate sulle richieste del cittadino, ma collegate all'offerta di un servizio erogato, nella misura in cui l'equilibrio, tra costi e ricavi, non venga alterato, con la conseguenza che anche il diritto alla prestazione sarebbe condizionato da tale equilibrio<sup>27</sup>. Ne deriverebbe che anche i diritti sociali garantiti dalla Legge Fondamentale, a seguito delle nuove disposizioni, non

---

<sup>24</sup> Le tre sentenze sono commentate da H. Caroli Casavola, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*.

<sup>25</sup> L'appiattimento delle condizioni di vita fra i Länder fra i Länder e la Federazione aveva avuto una sua regolazione precedente a quella costituzionale.

<sup>26</sup> Cfr. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, cit., 287. Un aspetto dei contrasti, non tra diritti, ma tra diritti e società si è verificato negli Usa negli anni Sessanta. Sul punto, cfr. G. Amato, *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel welfare statunitense*, Bologna, Il Mulino, 1983, 106 ss. Scrive Amato che negli Usa il *welfare* nacque, ma rimase con una "letale contraddizione interna". Puntava, infatti, verso obiettivi di uguaglianza, ma si faceva largo in un contesto che mille motivi rendevano non egualitario, contrapponendo una struttura della società del tutto refrattaria a trattamenti uniformi. Nonostante ciò, i risultati di maggior benessere si ottennero, pur se restarono parziali e imposero costi che, una volta rallentati i ritmi di crescita degli anni Sessanta, divennero difficili da tollerare. Ad una crisi della democrazia fa riferimento R.A. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, Milano, Università Bocconi ed., 383ss.

<sup>27</sup> Cfr. F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in "Quad. reg.", n. 1/1985, 39 ss., spec. 52ss.

sarebbero più diritti assoluti, come quelli politici, “bensì diritti finanziariamente condizionati e come tali non identificabili con i diritti fondamentali del cittadino”<sup>28</sup>. Si è dunque verificata una seconda modificazione costituzionale, intervenuta senza toccare, formalmente, la Legge Fondamentale tedesca. E’ accaduto che il cittadino non coincida più con l’utente. Il primo, infatti, è titolare di diritti fondamentali, il secondo, di diritti finanziariamente condizionati<sup>29</sup>. E questa modificazione richiede un aggiustamento, all’interno della Legge Fondamentale, tra le disposizioni che vietano il ricorso al debito e il complesso delle norme dello Stato sociale che garantisce ai cittadini diritti quali la dignità umana, l’uguaglianza sostanziale e le pari condizioni di vita<sup>30</sup> (art. 79, sect. 3).

---

<sup>28</sup> cfr. F. Merusi, *I servizi pubblici*, cit., 54.

<sup>29</sup> Ancora F. Merusi, *I servizi pubblici*, cit., 56.

<sup>30</sup> Cfr. G. Zagrebelsky e altri, *Norberto Bobbio*, cit., 77. Si veda anche N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, ed. Comunità, 1977, che si riferisce a un superamento della concezione del diritto come complesso di norme solo repressive. Si veda anche A. Brancasi, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in “Dir. pubbl.”, 1996, 341ss.