

contrasto con quanto deciso dal *Bundestag* circa il principale atto che costituisce, come lo stesso *BVerfG* ammette e ribadisce più volte anche di recente, il più importante *atto sovrano di indirizzo*. Questi dati dovranno essere tali da motivare nel dettaglio perché è errato quanto, verosimilmente, viene sostenuto dagli esperti del Ministero dell'economia e più in generale del Governo. E, in definitiva, sembra più verosimile che anche nel nuovo contesto, sia pur in un modo potenzialmente più comprensivo, il Tribunale farà uso dei suoi poteri valorizzando in particolare i profili procedurali e la trasparenza nei processi decisionali come strumenti di legittimazione delle scelte politiche.

9. *Decisione di bilancio e responsabilità nei confronti delle generazioni future tra teorie economiche, principio democratico e ruolo delle corti*

Sullo sfondo dell'introduzione degli strumenti volti a ridurre il ricorso al credito si staglia la problematica questione, molto sentita nel contesto tedesco, dell'equità intergenerazionale che, come detto, tornerà anche nella giurisprudenza più recente in materia europea (cfr. *infra* Cap. V). Al di là delle ben note e più generali reminiscenze circa il principio per cui ad ogni generazione avrebbe dovuto essere riconosciuto il diritto di darsi una propria Costituzione, o quanto meno le proprie leggi, di cui sono emblematico esempio sia il pensiero di Paine e di Jefferson⁽²²⁸⁾, sia il dibattito al tempo della Rivoluzione francese – nello specifico il contributo di Condorcet e la Costituzione del 1793⁽²²⁹⁾ –, il tema dei vincoli che una generazione può imporre ad un'altra futura pare davvero cruciale con riferimento alla possibilità di rifiutarsi di pagare i debiti ereditati, alla problematica delle risorse disponibili e alla misura consentita del ricorso all'indebitamento. Risalente nelle sue

⁽²²⁸⁾ Cfr., a partire da questa suggestione, le riflessioni di Z. ELKINS, T. GINSBURG, J. MELTON, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

⁽²²⁹⁾ Che nel suo celebre art. 28 sanciva per l'appunto il principio per cui «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» (disponibile al sito <http://www.dir-cast.unito.it/cs/docs/francia180.htm>). Più in generale però, sul rilievo centrale che ha il vincolo generazionale nella riflessione francese di quel tempo, cfr. P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra Ancien régime e Rivoluzione*, Macerata, EUM, 2007, spec. pp. 151 ss. che, in proposito, richiama anche le posizioni di Jefferson e Paine (pp. 172 ss.) e, in Francia, di Condorcet (pp. 194 ss.); sulla Costituzione giacobina del 1793, pp. 183-184.

originarie declinazioni a tempi antichi ⁽²³⁰⁾, ciò è dimostrato anche dall'interesse che di recente tale tema ha nuovamente suscitato in dottrina, che si è divisa tra chi ritiene giuridicamente impraticabile individuare diritti delle generazioni future essendo, al più, possibile ragionare in termini di doveri costituzionali ⁽²³¹⁾; e chi, viceversa, ha rilevato la giuridicità di alcune situazioni sostenendo che sia ammissibile delineare diritti ⁽²³²⁾.

Alcuni importanti sbocchi di tale confronto, più che nella discussione sulla possibilità di una generazione di vincolare quella successiva sotto un profilo giuridico-costituzionale, possono essere rinvenuti, per un verso, all'alba del sistema costituzionale statunitense, nel confronto, in merito all'opportunità di votare l'*assumption* o il ripudio (c.d. *repudiation*) dell'indebitamento contratto per finanziare la Guerra di Indipendenza, che ebbe luogo tra Hamilton, all'epoca segretario del Tesoro, Jefferson, che in proposito elaborò un suo «Standard of Intergenerational Equity» ⁽²³³⁾, e Madison, destinatario, insieme a John Wayles Eppes, di celebri lettere da parte dello stesso Jefferson ⁽²³⁴⁾; e,

⁽²³⁰⁾ Richiama, tra gli altri, il pensiero di Grozio e Pufendorf, ma anche le teorie di Bodin, Locke e Hume sul punto P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra Ancien régime e Rivoluzione*, cit., pp. 118 ss.

⁽²³¹⁾ M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, pp. 145 ss., e, sul tema della spesa pubblica, spec. pp. 158 ss. In merito, cfr. anche, con specifico riferimento ai temi collegati con la bioetica e l'ambiente, F. RIMOLI, *Bioetica, diritti del nascituro, diritti delle generazioni future*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Vol. II, cit., spec. pp. 552 ss.

⁽²³²⁾ In merito, problematicamente, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008, nella cui analisi, nel quadro di uno studio in cui vengono individuati diversi «ambiti della responsabilità intergenerazionale», una indubbia rilevanza è riconosciuta alla «economia» e al c.d. «diritto a non ereditare un debito pubblico sproporzionato» (pp. 38 ss.). Sul tema, per un dibattito sui molti aspetti su cui si riflette il tema della responsabilità intergenerazionale, cfr. R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.

⁽²³³⁾ Così F. R. GUNTER, *Thomas Jefferson on the Repudiation of Public Debt*, in *Constitutional Political Economy*, 1991, pp. 283 ss.; sulla matrice lockiana del pensiero jeffersoniano cfr. P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra Ancien régime e Rivoluzione*, cit., p. 125.

⁽²³⁴⁾ In merito alla complessa vicenda legata all'*assumption* del debito da parte della Federazione e al ruolo di Hamilton come segretario del Tesoro nonché in merito allo scambio epistolare tra Madison e Jefferson, cfr. P. M. GARBER, *Alexander Hamilton's Market-based Debt Reduction Plan*, in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1991, pp. 79 ss.; J. D. SAVAGE, *Thomas Jefferson's Balanced Budget Amendment: An Introduction to the Symposium on the Federal Budget*, in *9 J.L. & Pol.*, 1992-1993, pp. 1 ss., spec. pp. 4 ss.; D. F. SWANSON, A. P. TROUT,

per altro, nel variegato e stimolante dibattito economico circa la “neutralità” del ricorso al debito risalente a Ricardo, che poi ha visto nella Scuola italiana di scienza delle finanze una fioritura davvero ricca di implicazioni giuridiche.

È anche per questa via che è possibile ricollegarsi, dunque, al «problema delle modificazioni irreversibili»⁽²³⁵⁾ e al diritto/potere di una generazione di porre in essere trasformazioni, anche fattuali, tali da vincolare in modo irreversibile le generazioni future, su cui il *Bundesverfassungsgericht* ha di recente posto l'accento, valorizzando il *Bundestag* come sede di una rappresentanza temporalmente definita che non può trasmettere ai rappresentanti dei futuri cittadini scelte pregiudizievoli in materia di bilancio⁽²³⁶⁾.

Se Hume e Montesquieu criticavano in senso politico il ricorso al debito pubblico⁽²³⁷⁾, e Marx vi vedeva una componente basilare del sistema capitalistico⁽²³⁸⁾, dal punto di vista della teoria economica, è nei lavori di Ricardo che si possono rinvenire le radici di tale dibattito,

Alexander Hamilton, Conversion and Debt Reduction, in *Explorations in Economic History*, 1992, pp. 417 ss.; R. E. WRIGHT, *One Nation Under Debt. Hamilton, Jefferson, and the History of What We Owe*, New York, McGraw-Hill, 2008, spec. pp. 45 ss. e pp. 75 ss. Sui vari passaggi congressuali cfr. anche L. H. KIMMEL, *Federal Budget and Fiscal Policy 1789-1958*, Washington D.C., 1959, spec. pp. 8 ss. Si sofferma sul dibattito anche R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 38, nt. 53 e poi R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, pp. 1 ss. Molto accurato il lavoro di ricostruzione proposto da A. LOUBERT, *Sovereign Debt Threatens the Unions: The Genesis of a Federation*, in *European Constitutional Law*, 2012, pp. 442 ss. che propone un confronto con la via europea attualmente seguita.

⁽²³⁵⁾ M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa e vincoli costituzionali*, cit., p. 166.

⁽²³⁶⁾ Cfr. *supra* nt. 122 e in particolare quanto sostenuto da J. ISENSEE, *Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive*, cit., pp. 706 ss.

⁽²³⁷⁾ Nell'ambito di una articolata ricostruzione sul valore dello sviluppo economico e commerciale come freno all'arbitrio riflette su questi profili A. O. HIRSCHMAN, *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before his Triumph* (1977), trad. it. *Le passioni e gli interessi. Argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo*, Milano, Feltrinelli, 2011, spec. pp. 60-61.

⁽²³⁸⁾ Cfr. il XXIV Capitolo del Libro primo de *Il Capitale* di Karl Marx in cui debito pubblico, tassazione, capitalismo e Stato sono descritti come un tutt'uno che sin dalle origini contribuisce a dare forma al sistema capitalistico, tanto che il sistema del credito pubblico viene considerato come «una delle leve più energiche dell'accumulazione originaria» (p. 817), (K. MARX, *Das Kapital. Kritik des politischen Ökonomie* (1867), trad. it. *Il capitale. Critica dell'economia politica*, Roma, Editori riuniti, 1964, pp. 812 ss. su cui cfr. di recente E. STIMILLI, *Il debito del vivente. Ascesi e capitalismo*, Macerata, Quodlibet, 2011, pp. 219 ss.).

rispetto al quale, poi, in Italia, nella prima metà del Novecento, si sarebbero scontrate due visioni contrapposte, incarnate da De Viti de Marco e da Griziotti. Il loro confronto verrà poi ad avere un peso centrale nelle riflessioni di Buchanan, portatore di una chiara visione di politica costituzionale che avrebbe trascorso un periodo dei suoi studi in Italia ⁽²³⁹⁾ e avrebbe riassunto il pensiero dell'economista inglese in una formula con cui è ancora oggi noto: teoria dell'equivalenza ricardiana ⁽²⁴⁰⁾.

Secondo l'assunto di Ricardo, raccogliere fondi tramite una qualche forma di imposizione straordinaria o mediante ricorso all'indebitamento pubblico avrebbe effetti equivalenti sull'economia. Sostiene infatti Ricardo:

«Quando, per le spese di un anno di guerra, si raccolgono venti milioni per mezzo di un prestito, si tratta di venti milioni che vengono sottratti al capitale produttivo della nazione. Il milione che ogni anno viene prelevato con le imposte allo scopo di pagare l'interesse di questo prestito è semplicemente trasferito da coloro che lo pagano a coloro che lo ricevono, dai contribuenti che pagano l'imposta ai creditori dello stato» ⁽²⁴¹⁾.

Posta questa considerazione in astratto, Ricardo afferma che si deve considerare che in realtà «il prestito tende a renderci meno parsimoniosi, a non farci vedere la nostra vera situazione» ⁽²⁴²⁾. Pertanto, tale equivalenza deve essere considerata «un'illusione» ⁽²⁴³⁾.

Come già emergeva dal dibattito in merito alla possibilità di individuare una *Nachrangigkeit* del ricorso al credito in Germania dalla

⁽²³⁹⁾ Si dedicherà poi a questo dibattito J. M. BUCHANAN, *The Italian Tradition in Fiscal Theory*, in J. M. FERGUSON (a cura di), *Public Debt and Future Generations*, Chapel Hill, 1964, pp. 47 ss.

⁽²⁴⁰⁾ J. M. BUCHANAN, *Principles of Public Debt. A defense and Restatement* (1958), cit., pp. 34 ss. Buchanan utilizza specificamente questa dizione in J. M. BUCHANAN, *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (1980), Indianapolis, Liberty, 2000, pp. 101 ss. dove si parla di «ricardian equivalence theorem». Sul concetto di equivalenza ricardiana e sul dibattito che ne è seguito, cfr. anche L. SPAVENTA, *Debito pubblico*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992, ora disponibile al sito *Treccani.it*, spec. par. 4 ss.

⁽²⁴¹⁾ D. RICARDO, *Sui principi dell'economia politica e della tassazione*, in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 71.

⁽²⁴²⁾ D. RICARDO, *Sui principi dell'economia politica e della tassazione*, ora in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., p. 73.

⁽²⁴³⁾ Così M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI, *Introduzione*, in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., p. 16.

odierna disciplina costituzionale, sulla base di queste prime brevi considerazioni, si può notare come il peso sulle generazioni future del ricorso all'indebitamento si leghi indissolubilmente con il tema dell'imposizione fiscale come strumento alternativo per raccogliere risorse con cui finanziare la spesa pubblica ⁽²⁴⁴⁾. Chi ha negato che gli effetti del ricorso al credito si ripercuotessero negativamente sulle generazioni future, lo ha fatto, d'altronde, proprio ponendo come premessa del suo ragionare una sostanziale equivalenza tra l'indebitamento e un'imposizione straordinaria. A questo proposito, pare interessante sottolineare che tale equivalenza potrebbe *prima facie* sembrare un argomento utile nella prospettiva keynesiana. E invece essa viene da quest'ultimo rifiutata: nell'impostazione proposta da Keynes, infatti, affinché la spesa pubblica sia davvero in grado di aumentare i consumi e possa incidere sull'equilibrio di piena occupazione, è necessario che non si sostituisca a quella già esistente, ma sia effettivamente «aggiuntiva» ⁽²⁴⁵⁾. Se per l'imposta tale effetto di sostituzione è di fatto certo, il ricorso al debito pubblico, invece, consente potenzialmente un impiego alternativo del risparmio superando quella concezione per cui «nella finanza tradizionale il debito pubblico era considerato come un mezzo a cui ricorrere temporaneamente, per far fronte a momentanee difficoltà di cassa» divenendo piuttosto «un importante strumento di intervento capace di modificare il volume dell'attività economica complessiva» ⁽²⁴⁶⁾. In questa prospettiva, quello che viene definito «il caposaldo della finanza classica, cioè il pareggio di bilancio dello Stato» ⁽²⁴⁷⁾, viene abbandonato in tutti quei casi in cui sia necessario ricorrere all'indebitamento per garantire sostegno alla domanda in periodi di depressione e crisi perché le due forme di finanziamento differiscono qualitativamente tra loro. Non è detto però che ciò avvenga sempre ogni qual volta si faccia ricorso al credito. Nello specifico, se De Viti de Marco aderisce alla tesi dell'equivalenza, arrivando anzi persino a

⁽²⁴⁴⁾ Sul tema, cfr. il già citato J. M. FERGUSON (a cura di), *Public Debt and Future Generations*, cit., pp. 3 ss. in cui sono raccolti molti lavori sul tema tra cui in particolare quelli di Lener e quelli di Buchanan, Musgrave e Modigliani, Wiseman e Ferguson. Sul tema dei diritti delle generazioni future, anche con riferimento al diritto di non ereditare un debito pubblico eccessivo, di recente, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., spec. pp. 38 ss.

⁽²⁴⁵⁾ C. NAPOLEONI, *Il pensiero economico del 900* (1961), Torino, Einaudi, 1966, p. 103.

⁽²⁴⁶⁾ C. NAPOLEONI, *Il pensiero economico del 900*, cit., pp. 103-104.

⁽²⁴⁷⁾ C. NAPOLEONI, *Il pensiero economico del 900*, cit., p. 104.

valutare più conveniente ricorrere al debito piuttosto che ad un'imposta straordinaria, è perché ritiene che il debito opererebbe una redistribuzione continua dovuta alla facile possibilità di negoziazione dello stesso. Nella teoria di De Viti de Marco il pagamento di interessi rappresenta infatti una «partita di giro»⁽²⁴⁸⁾ e «le ingenti somme che figurano nei bilanci dello Stato non soltanto non rappresentano e non misurano nel loro complesso un aggravio lasciato dalle generazioni passate alle presenti, ma non rappresentano neanche per tutto il loro ammontare rapporti reali di debiti e crediti privati»⁽²⁴⁹⁾.

Griziotti, per converso, si oppone a questa lettura valorizzando il fatto che «la natura dell'attività finanziaria sia essenzialmente politica»⁽²⁵⁰⁾. Ed è proprio da questo presupposto che egli prende le mosse per sostenere come il debito pubblico sia tutt'altro che neutrale per le generazioni future. Griziotti, infatti, sostiene che sia errata l'ipotesi «che la società formi un sol tutto nel tempo e nello spazio»⁽²⁵¹⁾ ed esplicitamente pone il problema di un conflitto di interessi tra generazioni⁽²⁵²⁾.

Dopo Keynes, il dibattito sulle ripercussioni dell'indebitamento sulle generazioni future avrebbe assunto una dimensione diversa e se, per un verso, Buchanan avrebbe negato il teorema dell'equivalenza ricardiana, vedendo nel ricorso all'indebitamento una violazione del principio di rappresentanza, per altro, invece, Musgrave avrebbe distinto, sostenendo che l'onere ereditato da una generazione da parte di un'altra precedente non sarebbe di per sé sempre iniquo: un giudizio di merito in proposito va effettuato facendo riferimento al concetto di onere e di «trasferimento finale»⁽²⁵³⁾. Posto che una reale diminuzione di ricchezza netta si ha solo nel mo-

⁽²⁴⁸⁾ A. DE VITI DE MARCO, *Contributo alla teoria del prestito pubblico*, ora in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., p. 93.

⁽²⁴⁹⁾ A. DE VITI DE MARCO, *Contributo alla teoria del prestito pubblico*, ora in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., p. 93.

⁽²⁵⁰⁾ B. GRIZIOTTI, *La diversa pressione tributaria del prestito e dell'imposta*, ora in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., p. 101.

⁽²⁵¹⁾ B. GRIZIOTTI, *La diversa pressione tributaria del prestito e dell'imposta*, ora in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., p. 102.

⁽²⁵²⁾ B. GRIZIOTTI, *La diversa pressione tributaria del prestito e dell'imposta*, ora in M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il Debito pubblico*, cit., pp. 104 ss.

⁽²⁵³⁾ R. A. MUSGRAVE, *Debito pubblico e generazioni future*, ora in P. BOSI, M. MATTEUZZI (a cura di), *Finanza pubblica, equità, democrazia*, cit., pp. 341 ss.; p. 344.

mento in cui si pone una qualche forma di tassazione, Musgrave problematizza, pertanto, il tema dell'onere e del suo trasferimento, sostenendo che il ricorso al debito coincide con una sorta di tassazione posticipata che non porta però con sé necessariamente conseguenze negative. Diverse considerazioni, per esempio, per il medesimo principio di equità intergenerazionale, valgono se le spese sono da qualificarsi come investimenti rispetto a cui sarebbe giusto che una parte dell'onere venga imputato alle generazioni successive, visto che saranno queste che effettivamente ne beneficeranno ⁽²⁵⁴⁾.

Se, sul piano giuridico, si volge lo sguardo al dibattito tedesco in materia, proprio nel c.d. «Finanzverfassungsrecht» è possibile rinvenire una specifica «Tradition» ⁽²⁵⁵⁾ del tema della tutela delle generazioni future. Ma, come si vedrà, esso trova le sue radici moderne in una filosofia che, con specifico riferimento al rapporto tra l'uomo e la tecnica, ha molto valorizzato il *principio di responsabilità*, intendendolo prevalentemente come un imperativo da cui sorge un'obbligazione che comprende allo stesso tempo diritti e doveri e in cui scovare la chiave attraverso cui leggere la problematica delle generazioni future ⁽²⁵⁶⁾. In proposito, è stato criticamente sottolineato, tuttavia, come il tema delle generazioni future, e ciò pare particolarmente vero con riferimento al tema delle finanze pubbliche, rischi di spostare l'asse della discussione dal tema della «soziale Gerechtigkeit», ovvero dell'equità sincronica o intragenerazionale, a quello della «Generationengerechtigkeit» ⁽²⁵⁷⁾, ovvero su una equità diacronica o intergenerazionale, non

⁽²⁵⁴⁾ R. A. MUSGRAVE, *Debito pubblico e generazioni future*, ora in P. BOSI, M. MATTEUZZI (a cura di), *Finanza pubblica, equità, democrazia*, cit., 345.

⁽²⁵⁵⁾ Cfr. M. KLEIBER, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014, spec. p. 36; costruisce il suo lavoro partendo dalla considerazione che ogni generazione dovrebbe pagare i propri debiti («Jede Generation bezahlt ihre Schulden selbst») H. KRATZMANN, *Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation*, cit., p. 15.

⁽²⁵⁶⁾ Cfr. in proposito H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung* (1979), trad. it. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 1990, spec. pp. 49 ss. dove si delineano i termini e le diverse sfaccettature di quello che viene definito un peculiare «dovere verso il futuro», pensato al di fuori del binomio diritti-doveri, costruito sull'idea di «agire in modo responsabile» (pp. 115 ss.). Di recente, sulla storia e i paradigmi del principio di responsabilità cfr. V. FRANCO, *Responsabilità. Figure e metamorfosi di un concetto*, Roma, Donzelli, 2015 che in particolare individua un paradigma politico, uno giuridico e uno filosofico e morale.

⁽²⁵⁷⁾ Mette in evidenza i tratti di questa tendenza dallo studio dei documenti del Bundestag J. TREMMEL, *Von der "sozialen Gerechtigkeit" zur "Generationengerechtigkeit?" Eine Analyse der Bundestagsdokumente 2005 und 2009*, in ZParl, 2011, pp. 691 ss.

senza conseguenze, ancora una volta, sull'idea di Stato che si vuole realizzare.

È in questo quadro di insieme che la Germania è parsa particolarmente recettiva nei confronti delle tutele delle generazioni future. Ciò è avvenuto, non solo, presumibilmente, in ragione dell'espresso, ma piuttosto generale, richiamo che ad esse viene operato dall'art. 20a GG⁽²⁵⁸⁾, che non parla di diritti soggettivi, ma è costruito sottolineando che vi è una «responsabilità» dei poteri pubblici e dello Stato nei confronti di chi verrà; ma soprattutto, come accennato, in una declinazione della questione che ne aggancia l'effettività al rispetto del principio democratico inteso nel suo senso più alto, come limite alla revisione costituzionale *ex* art. 79, *Abs.* 3 GG. In definitiva, più che di «unfassender Schutz künftiger Generationen» (protezione completa delle generazioni future), tramite il riconoscimento di specifici diritti, si può più correttamente parlare, al momento, di una più astratta «Zukunftverantwortung» (responsabilità verso il futuro) di cui effettivamente può sembrare legittimo considerare il meccanismo di freno all'indebitamento, la c.d. *Schuldenbremse* (cfr. *supra* par. 8), concreta applicazione, puntando quest'ultimo a garantire la libertà di azione dei futuri Parlamenti e a ripartire in modo equo gli oneri tra le generazioni⁽²⁵⁹⁾. E, d'altro canto l'attenzione alle generazioni future emergeva già nella sentenza del Tribunale costituzionale del 1989 che, tuttavia, valorizzando il principio democratico e la capacità decisionale del *Bundestag*, riconosceva nelle nuove disposizioni, e nello specifico nell'allora vigente art. 115, *Abs.* 1, il luogo in cui individuare la risposta che la Costituzione dava all'esigenza di garantire i loro interessi⁽²⁶⁰⁾. Anche le riforme del triennio 1967-1969, nelle intenzioni originarie,

⁽²⁵⁸⁾ Secondo cui: «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

⁽²⁵⁹⁾ In questo senso, M. KLEIBER, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, cit., p. 38, dove parla di «eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Generationen»; per le citazioni p. 41; ma anche M. KOEMM, *Eine Bremse für die Verschuldung? Verfassungsmässigkeit und Justizialität des neuen Staatsschuldenrechts*, cit., p. 154. Sottolinea la sostanziale «debolezza» della norma in tal senso M. HARTWIG, *La Costituzione come promessa del futuro*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 64; con specifico riferimento al tema dell'indebitamento, spec. pp. 60 ss.

⁽²⁶⁰⁾ BVerfGE 79, 311, Rn. 90.

sembravano animate in definitiva dalle medesime buone intenzioni sul piano intergenerazionale.

Al di là di possibili azioni volte a difendere lo *status* dei parlamentari tramite ricorsi per *Organstreit*, proprio il principio democratico, come il *Bundesverfassungsgericht* ha indicato (cfr. *infra* Cap. V), sembra oggi però poter giocare un ruolo di primo piano da un punto di vista giuridico a garanzia dell'effettività della riforma del 2009. Sotto questo profilo, non va dimenticato, in primo luogo, che la tradizionale diffidenza verso gli istituti di democrazia diretta che connota storicamente la Legge fondamentale di Bonn del 1949 ⁽²⁶¹⁾ ha inciso sulla concezione del principio democratico in Germania determinando una neutralizzazione delle possibili istanze polemiche in esso contenute, tramite una loro canalizzazione secondo binari pre-costituiti che, sia pur di chiaro rilievo politico, sono da considerarsi tendenzialmente di carattere tecnico e imparziale. E ciò vale in special modo per il Tribunale costituzionale ⁽²⁶²⁾. E non è un caso se, in dottrina, si sia rilevata, più nel dettaglio, una «Kompensation der Entparlamentarisierung durch den Rechnungshof» (compensazione della de-parlamentarizzazione per il tramite della Corte dei conti) proprio in materia di bilancio ⁽²⁶³⁾. Tale carattere, peraltro, pare venire confermato dalla già richiamata recente espansione dell'azione individuale per violazione del *Grundrecht auf Demokratie* individuabile, a partire dal *Maastricht Urteil*, nell'art. 38 GG con riguardo al processo di integrazione europea (cfr. *infra* Cap. V).

E tale canale sembra poter fare breccia tramite quel vincolo che individua anche i limiti della discrezionalità del Parlamento in materia di nuovo indebitamento alla luce dell'art. 38 GG. In proposito, viene sottolineato, infatti, che anche un eccesso di posizioni debitorie, capaci di ripercuotersi al di là dei limiti temporali della Legislatura, potrebbe arrivare a configurare una violazione del principio della separazione dei poteri nella misura in cui incide sulla

⁽²⁶¹⁾ Cfr. ora in merito A. DE PETRIS, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, cit., pp. 201 ss.

⁽²⁶²⁾ C. MÖLLERS, "We are (afraid of) the people": *Constituent Power in German Constitutionalism*, in M. LOUGHLIN, N. WALKER (a cura di), *The Paradox of Constitutionalism*, cit., pp. 95 ss. che afferma come il *BVerfG* sia divenuto nel tempo «[the] most popular governmental institution» (p. 96).

⁽²⁶³⁾ J. ISENSEE, *Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein*, cit., pp. 980 ss.

«Entscheidungsfreiheit» dei futuri Parlamenti ⁽²⁶⁴⁾. Questa lettura, come visto, appare rigida al punto da considerare necessario, in alcune declinazioni più radicali, che il Parlamento debba rimediare ad eventuali esposizioni debitorie nei limiti temporali della sua durata («*Amtsperioden*») ⁽²⁶⁵⁾.

In un senso più ampio, tuttavia, tutte quelle letture che in modo più o meno marcato vedono una armonia tra principio democratico e limiti all'indebitamento, declinata in particolare nel senso di voler preservare la possibilità per i Parlamenti futuri di assumersi le proprie responsabilità nei confronti dei propri governati senza essere vincolati nelle loro scelte politiche in modo irreparabile, hanno l'ambizione di ribaltare il dubbio circa la compatibilità della riforma costituzionale del 2009 con i limiti di cui all'art. 79, *Abs.* 3 e in particolare con il principio democratico, sostenendone la coerenza intrinseca. In tal modo, almeno in parte, esse hanno l'obiettivo di ripensare, in senso per certi versi «irenico» ⁽²⁶⁶⁾, la trasformazione della forma di stato che produce l'introduzione di una clausola volta a limitare il ricorso all'indebitamento ⁽²⁶⁷⁾. E con ciò, si vuole porre in rilievo come una norma costituzionale che riesca a sottolineare le implicazioni non solo politiche, ma anche sociali e intergenerazionali – dunque non solo sul piano sincronico, ma anche diacronico – non può essere considerata di per sé anti-giuridica. Ciò potrebbe verificarsi nella misura in cui, vincolando in modo eccessivo la decisione politica, si arrivi a costituzionalizzare una certa dottrina economica perdendo di vista che le Costituzioni del pluralismo, anche in ambito economico, presuppongono un approccio diverso da quelle dello stato liberale, in quanto esse sono necessariamente inclusive, piuttosto che esclusive, delle diverse visioni di valore di cui ogni società, nella sua complessità, pretende di farsi

⁽²⁶⁴⁾ Cfr. M. KOEMM, *Eine Bremse für die Verschuldung? Verfassungsmässigkeit und Justizabilität des neuen Staatsschuldenrechts*, cit., pp. 141 ss.

⁽²⁶⁵⁾ G. PÜTTNER, *Staatsverschuldung als Rechtsproblem*, cit., pp. 10 ss., spec. p. 11.

⁽²⁶⁶⁾ In Italia ha proposto una lettura simile della riforma dell'art. 81 Cost., volta a sottolinearne le armonie con i principi dello stato costituzionale, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, 2013, pp. 357 ss., che parla di una «concezione irenica del pareggio di bilancio» (p. 377), tenendo conto, in queste considerazioni, anche del fattore generazionale (p. 379).

⁽²⁶⁷⁾ Cfr. M. KOEMM, *Eine Bremse für die Verschuldung? Verfassungsmässigkeit und Justizabilität des neuen Staatsschuldenrechts*, cit., pp. 152 ss.; con particolare attenzione al rispetto del principio democratico al livello dei singoli *Länder* cfr. C. RYCZEWSKI, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, cit., pp. 168 ss. che ritiene comunque non leso l'art. 38 GG.

portatrice e ciò perché operano nell'ambito di precise scelte di principio da apprezzare prevalentemente sul piano «dell'adeguatezza/corrispondenza ad un quadro di valori materiali»⁽²⁶⁸⁾. E ciò corrisponde all'idea per cui, anche sul piano organizzativo della forma di stato proprio della *Finanzverfassung* – un livello che impatta *prima facie* solo indirettamente sui diritti, passando piuttosto attraverso le modalità e le regole del loro finanziamento –, si debba procedere con un metodo interpretativo della Costituzione che, senza perdere di vista realtà (*Wirklichkeit*) e necessità (*Notwendigkeit*), lasci però anche aperte, ove consentito, più possibilità secondo quello che, in dottrina, è stato definito un *Möglichkeitsdenken* (pensiero delle possibilità)⁽²⁶⁹⁾.

A queste condizioni, una riforma che intenda aggravare, al fine di sottolinearne le profonde problematicità, la possibilità di ricorso al credito non può dunque essere biasimata nei limiti in cui, tuttavia, tale scelta resti politicamente possibile, per quanto resa, anche su un piano processuale, più trasparente e, dunque, in questo senso sanzionabile, prima ancora che davanti ad un eventuale giudice costituzionale, secondo i tradizionali canali della responsabilità politica. Una “fuga” dalla decisione politica, altrimenti, rischierebbe di compromettere quei margini di flessibilità che garantiscono il difficile equilibrio proprio delle Costituzioni del pluralismo tra astratta «conformità ad uno schema legale» e «realtà fattuale»⁽²⁷⁰⁾. Si potrebbe sostenere che una tendenziale incompatibilità con una «irreversible Bindung» (vincolo irreversibile) a una «bestimmte Haushaltspolitik»⁽²⁷¹⁾ (certa politica di bilancio) è sottolineata anche dal *BVerfG* nella sentenza del 12 settembre 2012, che però rileva come questo profilo di criticità non riguarderebbe il freno all'indebitamento. Infatti, il Tribunale ha affermato come sarebbe sempre possibile intervenire sulla riforma nel 2009 e uscire dal Trattato sul c.d. *Fiscal Compact*. Ma di tale “reversibilità” è in realtà legittimo dubitare⁽²⁷²⁾.

In questo senso, la attuale disciplina costituzionale del bilancio,

⁽²⁶⁸⁾ Così P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., p. 23.

⁽²⁶⁹⁾ P. HÄBERLE, *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens* (1977), ora in ID., *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, pp. 17 ss., spec. pp. 42 ss. e pp. 53 ss. sul collegamento tra realtà, possibilità e necessità.

⁽²⁷⁰⁾ Così ancora P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., p. 23.

⁽²⁷¹⁾ *BVerfG* 2 BvR 1390/12, Rn. 214-215.

⁽²⁷²⁾ Solleva dubbi in proposito R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, cit., p. 152.

che resta comunque frutto di un compromesso⁽²⁷³⁾, ha senza dubbio voluto sottrarre, almeno in parte, alla decisione politica le scelte in materia di indebitamento, ridimensionando la discrezionalità del Parlamento per il tramite di un controllo tecnico. Il nuovo quadro sembra però, ancora una volta, restio in definitiva a introdurre una *Finanzverfassung* che accolga una precisa e troppo rigida visione dell'economia e della finanza in Costituzione, volendo cercare un nuovo equilibrio tra diritto e politica, la cui riuscita passerà, ancora una volta, attraverso la capacità delle istanze giurisdizionali di autolimitarsi.

⁽²⁷³⁾ Conferisce particolare risalto a tale carattere M. HEINTZEN, *Die Schuldenbremse und der Bund*, in Id. (a cura di), *Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten*, cit., spec. pp. 59 ss.