Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

FEDERICO LOSURDO

Schuldenbremse e clausola d'identità costituzionale in Germania*

SOMMARIO: 1. Le radici della *Schuldenbremse* 2. La keynesiana *Goldene Regel* nel *Grundgesetz* 3. Riforma federale e introduzione della *Schuldenbremse* 4. *Schuldenbremse* e principio dello Stato federale (*Bundesstaatsprinzip*) 5. *Schuldenbremse* e principio dello Stato sociale (*Sozialstaatsprinzip*) 6. La controversa recezione della *Schuldenbremse* nei *Länder*

1. Le radici della *Schuldenbremse*

Il principio del pareggio di bilancio (*Grundsatz des Haushaltsausgleichs*), di cui la regola del freno all'indebitamento (*Schuldenbremse)* costituisce (come vedremo nel proseguimento) una declinazione forte, ha radici molto profonde nella cultura politico-costituzionale europea (e non solo).

Sul piano storico, il pareggio di bilancio è stato a lungo un principio non scritto delle *costituzioni finanziarie* di gran parte degli Stati liberali occidentali[1]. La rivendicazione dei primi Parlamenti nazionali di un diritto di controllo sul bilancio dello Stato comportava come corollario l'obbligo dello stesso di non spendere più di quanto incassasse dai tributi, salvo casi eccezionali (come le guerre e le carestie). La valenza normativa di questo principio era legata, da un lato, a una *costituzione economica* di una società prevalentemente agricola (e non ancora pienamente industriale) che predicava le virtù dello Stato minimo e, dall'altro, alla *costituzione monetaria* dell'epoca, improntata all'assoluta stabilità monetaria garantita, in quella fase, dall'ancoraggio delle valute all'oro.

La stessa Costituzione di Weimar del 1919 che pure, anche sul piano simbolico, ha segnato l'inizio dell'era delle costituzioni democratico-sociali, conteneva una declinazione debole del principio del pareggio di bilancio. L'art. 87 consentiva, infatti, il ricorso all'indebitamento pubblico solo nel caso del ricorrere di circostanze eccezionali ("*nur bei außerordentlichem Bedarf*") e, di regola, solo per spese d'investimento ("*werbenden Zwecken*") [2].

L'assillo tedesco di evitare il debito[3] viene tradizionalmente collegato alle tragiche circostanze che hanno segnato la fine della Repubblica di Weimar agli inizi degli anni trenta del Novecento. La necessità di stampare incessantemente moneta, al fine di pagare le gravosissime riparazioni di guerra (imposte con spirito vendicativo dai Trattati di Versailles),

* Articolo sottoposto a valutazione ai sensi del Regolamento della Rivista.

aveva generato un'inarrestabile inflazione, una drammatica crisi politico-costituzionale e favorito l'ascesa al potere del nazismo.

Non c'è dubbio che alcune delle scelte normative di fondo del legislatore costituzionale tedesco, che hanno allo stesso tempo influenzato profondamente il processo d'integrazione europea, risentono della preoccupazione, particolarmente sentita nella Germania del secondo dopoguerra, di assicurare la stabilità monetaria e finanziaria. Un'analisi più approfondita dell'ordinamento costituzionale tedesco evidenzia tuttavia per un lungo tratto di storia germanica il prevalere di declinazioni flessibili del pareggio di bilancio, nella forma della keynesiana "*Goldene Regel*".

Il prevalere di declinazioni più rigide del pareggio di bilancio è, piuttosto, da ricollegare alla svolta monetarista che ha investito tutto l'occidente, dopo la fine del sistema monetario di Bretton Woods, e in particolare la Germania, dopo la caduta del Muro di Berlino, con la costituzionalizzazione della stabilità dei prezzi (art. 88 L.F.), avvenuta in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht[4].

2. La keynesiana *Goldene Regel* nel *Grundgesetz*

La versione originaria del *Grundgesetz* prevedeva un principio del pareggio di bilancio (art. 110, comma 2)[5], ma non stabiliva precisi limiti quantitativi al ricorso all'indebitamento. Pertanto, in quell'epoca il pareggio era 'facilmente' conseguibile mediante il ricorso al credito[6]. Nel silenzio, o comunque nell'ambiguità della Legge fondamentale, la Germania del secondo dopoguerra è riuscita a compiere quel vero e proprio 'miracolo economico', grazie al quale ancora oggi è il motore economico e politico del processo d'integrazione europea.

La prima grande riforma della costituzione finanziaria tedesca è avvenuta alla fine degli anni sessanta, nello spirito della *große Koalition* (la prima della storia tedesca) tra CDU-CSU, liberali e socialdemocratici[7], con l'introduzione del principio per il quale il *Bund* e i *Länder* devono tener conto, nel pianificare la spesa pubblica e il suo finanziamento, dell'"equilibrio economico complessivo" ("*gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht*")[8]. Tale principio era contestualmente concretizzato con la legge sulla "promozione della stabilità e della crescita economica"[9].

Quest'ultima legge muoveva da una visione keynesiana dell'intervento statale in economia e imponeva a *Bund*, *Länder*, municipalità e *Bundesbank* di determinare i propri obiettivi economici e finanziari entro il c.d. "quadrato magico" ("*magische Viereck*") delimitato da: stabilità dei prezzi, "livello d'occupazione elevato" ("*hoher Beschäftigungsstand*"), equilibrio degli scambi internazionali e "crescita economica duratura ed adeguata" ("*stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum*").

È nell'ambito di questa costituzione economica interventista, definita in dottrina come quella di un'"*economia di mercato globalmente diretta*"[10], che va inquadrata l'altra importante modifica costituzionale del 1969, finalizzata all'introduzione nella Legge fondamentale della *Goldene Regel*. Si tratta della regola per la quale il ricorso all'indebitamento pubblico non doveva superare l'ammontare delle spese per investimenti ("*Ausgaben für Investitionen*")[11].

Secondo i suoi fautori, la *Goldene Regel* autorizzava la spesa volta a incrementare il valore reale del patrimonio pubblico (per effetto ad esempio della costruzione di nuove infrastrutture o servizi quali ospedali o scuole) e, di conseguenza, ad avvantaggiare le generazioni future, ma vietava la spesa corrente, per così dire, improduttiva. Per di più, nei casi eccezionali di "distorsioni dell'equilibrio economico" ("*Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*"), l'indebitamento poteva eccedere le spese per investimento (art 115, comma 2)[12].

Anche chi critica la *Goldene Regel*, in quanto avrebbe destabilizzato le finanze pubbliche[13], deve, tuttavia, riconoscere che proprio grazie a essa la Germania è riuscita a sviluppare intensamente il carattere di socialità insita nella propria forma di Stato e a costruire un forte Stato del benessere, grazie soprattutto ai notevoli investimenti pubblici della federazione e dei *Länder* nelle infrastrutture e nel sistema dell'istruzione pubblica[14].

3. Riforma federale e introduzione della *Schuldenbremse*

La sostituzione della *golden rule* con il principio del pareggio di bilancio, nella sua forma più rigida, si collega, anzitutto, alla complessiva ridefinizione in Germania dei rapporti tra *Bund* e *Länder*, nell'ambito di una costituzione finanziaria incentrata sul bilanciamento tra il principio d'autonomia costituzionale (*Eigenständigkeit*) dei *Länder* e il principio di solidarietà intra-territoriale. L'effettività di questa solidarietà, che impone il mantenimento di uniformi condizioni di vita (*gleichwertiger Lebensverhältnisse*) su tutto il territorio federale, è garantita attraverso meccanismi istituzionali di perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*) verticale e orizzontale (artt. 72, 106 e 107 L.F.)[15].

La tenuta di questo modello di *federalismo cooperativo* ha incontrato crescenti difficoltà (con un forte incremento dell'indebitamento pubblico) per effetto dei poderosi interventi di riequilibrio seguiti alla riunificazione delle due Germanie. Tali ingenti trasferimenti semi-automatici di risorse, dai *Länder* più forti (quelli cioè con maggior capacità di reddito per abitante) ai *Länder* più deboli (per lo più quelli poco prima entrati a far parte della Repubblica federale), hanno spesso incentivato comportamenti opportunistici (l'azzardo morale) di questi ultimi, nella misura in cui essi sono stati incoraggiati a produrre rilevanti deficit di bilancio, con la relativa certezza di un intervento di ripianamento dall'alto.

Il mutamento del clima politico rispetto a queste forme di perequazione finanziaria si può agevolmente misurare, mettendo a confronto due importanti sentenze del *BVerfGe* esse sono pervenute a conclusioni in parte contraddittorie in merito alle ragioni ultime che, sulla base dell'art. 107, comma 2, L.F., legittimano interventi federali di salvataggio dei *Länder* caduti in dissesto finanziario.

A pochi anni di distanza dalla riunificazione delle due Germanie, rispetto a una richiesta di aiuto finanziario dei *Länder* Saarland e Bremen, la Corte di Karlsruhe ha così sancito: "Nel caso in cui un membro della comunità federale si ritrovi in una situazione di emergenza di bilancio (*Haushaltsnotlage*), il principio federalista (*Bundesstaatsprinzip*) impone a tutti gli altri membri

della comunità di prestare aiuto al membro interessato con misure finalizzate alla sua stabilizzazione finanziaria"[16].

A distanza di un decennio, con l'approssimarsi della crisi economica globale, rispetto a un'analoga richiesta d'intervento da parte del *Land* Berlin, la Corte restrinse la portata del suo precedente *dictum*, rimarcando che "le sovvenzioni federali, ai fini del salvataggio di un *Land* con bilancio dissestato, sono condizionate al rigoroso principio dell'ultima ratio" ("*unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip*"). Il che comporta che lo stato d'emergenza finanziaria di un *Land* deve essere così "estremo" da determinare uno "stato di necessità a livello federale" ("*bundesstaatlicher Notstand*")[17].

Nel contesto di un *federalismo* sempre più *competitivo*, dopo l'introduzione con la *Föderalismusreform I* (2006) del principio della corresponsabilità tra *Bund* e *Länder* rispetto agli impegni derivanti dal patto di stabilità europeo[18], la *Föderalismusreform II* (2009) ha riscritto la costituzione finanziaria, inserendo il principio del pareggio di bilancio nella sua forma forte del freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*)[19].

È stato giustamente osservato[20] che questa riforma costituzionale è un *effetto* del progressivo rafforzamento dei vincoli fiscali sovranazionali (com'è reso esplicito dal nuovo comma 2 dell'art. 109 che richiama gli obblighi europei in ordine alla prevenzione dei deficit eccessivi)[21] ed è, al contempo, una *causa* delle modifiche della costituzione di bilancio europea[22].

Il nucleo essenziale del freno all'indebitamento è contenuto nel nuovo art. 109, comma 3 della L.F., per il quale i "bilanci del *Bund* e dei *Länder* devono essere portati in pareggio *senza ricorrere al prestito*"[23]. Il legislatore costituzionale ha, tuttavia, sancito una netta asimmetria tra il livello di governo federale e quello dei *Länder*. Al primo viene, infatti, lasciato un ristrettissimo margine di manovra, nella misura in cui il principio del pareggio è considerato rispettato "se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale". Ai *Länder*, invece, si prescrive la più stringente regola del pareggio contabile tra entrate e spese senza ricorso alcuno al credito. La maggiore rigidità della disciplina fiscale nei confronti dei livelli regionali è compensata dal fatto che, mentre il freno all'indebitamento sarà efficace per il *Bund* a partire dall'esercizio 2016, la riforma lascia tempo ai *Länder* fino al 2020 per adattarsi ai parametri fissati (art. 143*d*, 1 comma, L.F.).

L'estremo rigore di questi parametri quantitativi rispetto alla componente strutturale è mitigato dalla presa in considerazione della componente ciclica del debito. *Bund* e *Länder* possono prevedere regole speciali in caso di andamenti congiunturali devianti dalla normalità, al fine di tener conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa sia in quelle di recessione[24]. È, inoltre, prevista la possibilità per *Bund* e *Länder* di ricorrere all'indebitamento, oltre i limiti prefissati, nei casi di "calamità naturali" ("*Naturkatastrophen*"), oppure di "situazioni eccezionali di emergenza (*außergewöhnliche Notsituationen*) che sfuggano al controllo dello Stato e compromettano gravemente le finanze pubbliche"[25].

Un'altra deroga temporanea concerne gli "aiuti di consolidamento" ("*Konsolidierungshilfen*") previsti per cinque *Länder* (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-

Holstein)[26]. La concessione di tali aiuti è, tuttavia, legata a un meccanismo di condizionalità, in base al quale il sostegno finanziario dipende dall'adozione di misure annuali di riduzione dei disavanzi regionali (con la prospettiva di un risanamento entro la fine del 2020).

La decisione di concedere gli aiuti speciali è presa dal *Bundesrat*, organo di compensazione delle istanze territoriali, ove assumono un ruolo fondamentale i vertici degli esecutivi regionali. Il monitoraggio sul rispetto dei termini dell'accordo e, più in generale, il controllo continuo sui bilanci di *Bund* e *Länder*, al fine di prevenire situazioni di emergenza finanziaria (*Haushaltsnotlage*), è affidato al Consiglio di Stabilità (*Stabilitätsrat)*, organo di raccordo tra governo federale ed esecutivi dei *Länder*, secondo una dinamica istituzionale che si avvicina molto a quanto è avvenuto nello spazio pubblico europeo all'indomani della crisi[27].

4. *Schuldenbremse* e principio dello Stato federale (*Bundesstaatsprinzip*)

Le nuove disposizioni del *Grundgesetz* hanno sollevato numerosi interrogativi in merito al rispetto della "clausola d'identità costituzionale" ("*Identitätsgarantie*") di cui all'art. 79, comma 3, L.F., sovente qualificata anche come la "clausola d'eternità" ("*Ewigkeitsgarantie*"). Si tratta della clausola che definisce i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale dal potere costituente espressamente sottratti a qualsivoglia revisione costituzionale: il rispetto dei diritti fondamentali legati alla dignità della persona (art. 1), il principio dello Stato di diritto ("*Rechtsstaatsprinzip*"), la forma di Stato federale, democratica, repubblicana e sociale (art. 20)[28].

La contesa politico-costituzionale, innescata dal ricorso presentato innanzi al *BVerfGe* dal *Landtag* dello Schleswig-Holstein[29], si è, in particolare, incentrata sulla compatibilità delle nuove disposizioni della costituzione finanziaria con il principio dello Stato federale ("*Bundesstaatsprinzip*")[30].

Ci si è chiesto fino a che punto il divieto d'indebitamento ("*Verschuldungsverbot*") strutturale dei *Länder* sia in linea con il riconoscimento dell'autonomia di bilancio ("*Haushaltautonomie*") dei *Länder*, ai quali secondo l'art. 109, comma 1 (norma rimasta inalterata dal 1949)[31] deve essere lasciato un adeguato margine di scelta discrezionale in ordine alla politica economica e finanziaria[32]. Assai controversa è, in particolare, la questione se il potere d'indebitamento dei *Länder* faccia parte del contenuto essenziale ("*Kernbestandteil*") dell'autonomia di bilancio dei *Länder.*

Secondo la dottrina costituzionale tradizionale il potere d'indebitamento, reinterpretato anche attraverso le lenti dell'assemblea costituente, rappresenta un segno distintivo dell'autonomia di bilancio dei *Länder* e, dunque, della loro statualità ("*Landesstaatlichkeit*")[33]. In questo senso, la limitazione, anzi l'azzeramento (quantomeno nella componente strutturale) del potere d'indebitamento dei *Länder* è sembrata ad alcuni autori incompatibile con la clausola d'identità costituzionale. Per di più la riforma costituzionale avrebbe violato anche il principio di eguaglianza tra i diversi livelli di governo ("*Bundesstaates Gleichheit*"), poiché ha concesso

margini di manovra maggiori al *Bund*, imponendo, al contrario, ai *Länder* l'obbligo del pareggio aritmetico[34].

Poiché, tuttavia, la clausola d'identità costituzionale non determina una "pietrificazione (*Versteinerung*) della Legge fondamentale"[35] si è sostenuto più pragmaticamente che il valore sovraordinato dell'equilibrio delle finanze pubbliche giustificherebbe limitazioni stringenti all'autonomia di bilancio dei *Länder*. Limitazioni che, peraltro, adempirebbero le prescrizioni sempre più stringenti del diritto sovranazionale[36].

Si richiama, inoltre, l'argomento che ormai è assurto a topos per giustificare il principio del pareggio di bilancio: le nuove disposizioni costituzionali corrisponderebbero a un'elementare esigenza di giustizia intergenerazionale ("*Generationengerechtigkeit*")[37]. Un debito pubblico eccessivo e fuori controllo, infatti, ricadrebbe sulle generazioni future sotto forma di un aumento delle tasse e restringerebbe i loro spazi di autodeterminazione finanziaria e, in ultima analisi, democratica[38]. Si tende, tuttavia, a dimenticare che anche la *Goldene Regel* era legittimata col medesimo argomento, poiché si riteneva che le spese per investimenti pubblici avrebbero arricchito le generazioni future.

5. *Schuldenbremse* e principio dello Stato sociale (*Sozialstaatsprinzip*)

Non sembra aver riscosso altrettanta attenzione nella dottrina la diversa questione della compatibilità della nuova "costituzione finanziaria" con il principio dello Stato sociale ("*Sozialstaatsprinzip*"); un principio che, secondo una giurisprudenza consolidata del *BVerfGe*, è protetto anch'esso dalla "clausola d'identità costituzionale"[39].

Il *Sozialstaat* si distingue dallo Stato sociale italiano, poiché in Germania solo pochissimi diritti sociali hanno un espresso riconoscimento nel *Grundgesetz*. Per questa ragione, il margine discrezionale ("*Gestaltungsspielraum*") attribuito al legislatore nella loro concretizzazione, in relazione alla "riserva del possibile e del ragionevole" (*Vorbehalt des Möglichen oder des Vernünftigen*), è molto più ampio di quello tradizionalmente riconosciuto nel nostro ordinamento[40]. La discrezionalità legislativa incontra il limite del *Sozialstaatsprinzip*, ricavato dal collegamento ermeneutico tra art. 1 e art. 20 L.F., dal quale si ricava che il legislatore è tenuto, in ogni caso, a garantire a ciascuna persona uno standard minimo in linea con la dignità umana ("*Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein*")[41].

In tempi recenti, forse anche nel segno di una resistenza alle sempre più imperiose ragioni della finanza pubblica, il *BVerfGe* ha innovato l'orientamento precedente, rimarcando l'esistenza di un vero proprio "diritto fondamentale alla garanzia di un minimo esistenziale in linea con la dignità umana" ("*Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*"). Secondo il Tribunale federale costituzionale, l'ambito di tale diritto non si limita alla sopravvivenza fisica ("*physische Existenz*") della persona, ma è tale da ricomprendere anche la garanzia di una partecipazione alla vita di relazione politica, sociale e culturale ("*Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen un politischen Leben*")[42].

La deduzione dal *Sozialstaatprinzip* di un principio d'eguaglianza sostanziale, in parte estraneo alla tradizione costituzionale tedesca[43], sembra stridere fortemente con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella forma di rigidi limiti quantitativi al deficit.

La riduzione al minimo della possibilità del *Bund* di ricorrere all'indebitamento pubblico, anche per finalità d'investimento, rischia però di intaccare al cuore lo stesso *Bundesstaatsprinzip*, nella misura in cui mette in discussione la garanzia su tutto il territorio federale di condizioni di vita comparabili ("*gleichwertiger Lebensverhältnisse*")[44].

6. La controversa recezione della *Schuldenbremse* nei *Länder*

La ferma opposizione che molti *Länder* hanno esercitato nei confronti della riforma, nel corso della sua approvazione, è stata superata, coinvolgendo la seconda camera (il *Bundesrat*) nell'adozione dei principali atti che devono implementare la nuova disciplina costituzionale, a cominciare dall'istituzione e dalle regole di funzionamento del Consiglio di stabilità: l'organo chiamato a regolare i futuri rapporti finanziari tra *Bund* e *Länder*.

I *Länder* hanno, inoltre, il potere di stabilire le regole speciali per l'indebitamento congiunturale nei casi di gravi recessioni o eventi eccezionali, ma sono, comunque, obbligati a conseguire entro il 2020 un indebitamento strutturale pari a zero ("*Nullneuverschuldung*"). Condizioni più stringenti sono previste per i *Länder* che usufruiscono degli aiuti di consolidamento. Questi devono seguire un percorso di risanamento a tappe forzate, pena il venir meno degli aiuti stessi.

A distanza di più di cinque anni dall'entrata in vigore della *Föderalismusreform II*, lo stato di recezione della *Schuldenbremse* nei *Länder* presenta un quadro tutt'altro che unitario. Alcuni *Länder* hanno recepito i nuovi vincoli di bilancio nelle proprie costituzioni regionali ("*Landesverfassungen*"), secondo il modello consigliato, ma non imposto, dalla riforma. Altri *Länder* hanno preferito accogliere le nuove regole a livello di legislazione ordinaria nelle proprie leggi di bilancio ("*Landeshaushaltsordnungen*"). Altri ancora non hanno recepito in nessuna forma il divieto d'indebitamento strutturale[45].

La stessa idoneità della *Schuldenbremse* a garantire l'auspicata stabilità finanziaria è, peraltro, messa in discussione da numerose ricerche che evidenziano la distanza degli attuali bilanci di gran parte dei Länder dall'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale previsto per il 2020.

La vera questione dirimente, che ancora attende una convincente soluzione legislativa, concerne l'intreccio tra il sistema consolidato di perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*) verticale e orizzontale e la nuova regola del freno all'indebitamento. L'obbligo di un tendenziale azzeramento dei debiti dei *Länder* comporta, nel breve periodo, la necessità di intensificare gli strumenti di perequazione finanziaria, con un inasprimento dei rapporti tra *Länder* che danno e *Länder* che ricevono. Se, invece, l'introduzione della *Schuldenbremse* fosse funzionale a un progressivo superamento dei meccanismi di perequazione, il rischio è quello di incentivare

ulteriormente l'agonismo finanziario tra i vari *Länder* in direzione di un più accentuato federalismo competitivo.

---

[1] Cfr. G. Bognetti, *Costituzione e Bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*", in *Nomos*, n. 3, 2008,17 ss. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969. J. M. Buchanan, R. E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes,* New York, Academic Press, 1977, 9-22 rievocano nostalgicamente l'epoca "pre-keynesiana" nella quale il pareggio di bilancio era un principio "non scritto", ma "universalmente accettato"; una vera propria "religione fiscale".

[2] "*Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden*". Il documento è disponibile su: http://www.dhm.de/lemo/ html/dokumente/verfassung/index.html

[3] Già sul piano etimologico "*Schuld*", è un'espressione che identifica il concetto di debito con quello di colpa in senso morale.

[4] In base all'art. 88, come modificato per adeguare la Legge fondamentale al nuovo quadro dell'Unione, le funzioni della *Bundesbank* "possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla BCE, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della stabilità dei prezzi". M. Herdegen, *Price stability and budgetary restraints in the economic and monetary Union: the law as guardian of economic wisdom*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, 21, osserva che "la canonizzazione di un singolo parametro economico ha trasformato drammaticamente l'intera gerarchia dei valori normativi non solo nel sistema comunitario, ma anche nel diritto costituzionale degli Stati membri". Su questo passaggio epocale cfr. A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998.

[5] "*Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. Er ist in Einnahme und Ausgabe* auszugleichen".

[6] In tal senso R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2011, 95 ss.

[7] Si trattava del governo presieduto dal Cancelliere Kurt Georg Kissinger, dal 1° dicembre 1966, al 21 ottobre 1969, per il quale il patto di coalizione prevedeva tre compiti principali: 1) il risanamento del bilancio federale; 2) il superamento di limitazioni di sovranità della Germania ancora esistenti per opera delle forze alleate; 3) l'introduzione di una legge elettorale maggioritaria sul modello britannico o statunitense (quest'ultimo punto venne rinviato, dopo il congresso dell'SPD del 1968).

[8] Si tratta del *Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* dell'8 giugno 1967 che ha novellato l'art. 109, comma 2 L.F.

[9] *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* (StabG) del 8 giugno 1967.

[10] R. Zuck, *Die global gesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung*, in *Neue juristische Zeitung*, 1967, 1301 ss.; K. Stern, *Die Neufassung des Art. 109 Grundgesetz*, in

Neue Juristische Wochenschrift, 1967, 1831 ss. Nella letteratura italiana segnaliamo A. Cantaro, *Costituzione e ordine economico*, Acireale, Bonnanno, 1994, spec., 110 ss; L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002; R. Miccù, *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del Pluralismo*, n. 2, 1996, 243 ss.; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.

[11] Art. 115, 1 comma, L.F. come novellato dallo *Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* del 12 maggio 1969: "*Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten*".

[12] Il Tribunale costituzionale federale, *BVerfGE* 79, 311 – *Staatsverschuldung*, sancì che la valutazione del legislatore circa l'esistenza di una distorsione dell'equilibrio economico complessivo era soggetta al criterio della proporzionalità (*Verhältnismäßigkeit*).

[13] Esemplare per autorevolezza il libro dell'ex giudice del Tribunale costituzionale federale P. Kirchhof, *Deutschland im Schuldensog. Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger*, München, C.H. Beck, 2012, spec. 66-68.

[14] In questi termini, R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, cit.; R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania. Una riforma postnazionale?*, in rivistaaic.it, n. 3, 2011.

[15] Per una ricostruzione a tutto campo v. J. Woelk, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo nell'ordinamento tedesco*, in F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, Esi, 2012. E. Di Salvatore, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Giulianova, Galaad Edizioni; M. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Milano, Egea, 2005; A. De Petris, *Il federalismo fiscale nella Repubblica federale di Germania*, in astrid-online.it; A.K. Knop, *Verschuldung im Mehrebenensystem*, Baden-Baden, Nomos, 2008.

[16] *BVerfGE* 86, 148, *Finanzausgleich III*, 27 maggio 1992. Il Tribunale costituzionale federale ha accolto i ricorsi dei due *Länder* e costretto il *Bund* a corrispondere gli aiuti finanziari ("*Sanierungshilfen*") sulla base dell'art. 107 comma 2 L.F.

[17] *BVerfGE* 116, 327, *Berliner Haushalt*, 19 ottobre 2006. Il Giudice delle leggi tedesco respingeva in questo caso la domanda di aiuto, contestando il carattere davvero eccezionale delle difficoltà finanziarie del *Land* in questione. Quest'ultimo ben avrebbe potuto affrontare le difficoltà autonomamente e senza ricorrere a contributi federali supplementari. Con la stessa sentenza il giudice costituzionale ha invitato il legislatore ad adottare regole più stringenti, al fine di evitare 'abusi' della dichiarazione di emergenza finanziaria. L'invito perentorio a modificare la disciplina vigente fu ribadito da *BVerfGE*, 119, 96 – *Bundeshaushalt 2004*.

[18] Il nuovo comma 5 dell'art. 109 L.F. stabilisce che le sanzioni per la violazione delle disposizioni del patto di stabilità siano sostenute, rispettivamente, in misura del 65 per cento dal *Bund* e del 35 per cento dai *Länder*. Quest'ultima quota è ulteriormente ripartita in due fasce percentuali: è previsto che tutti i *Länder* rispondano in via solidale del 35 per cento in rapporto alla rispettiva popolazione, mentre il restante 65 per cento ricade sui *Länder* che hanno causato la sanzione, in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

[19] Sulla revisione costituzionale tedesca v. M. Bonini, *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del* Bundesverfassungsgerichts, in www.rivistaaic.it, n. 4, 2011; F. Pedrini, La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grundgesetz preso sul serio, in Quaderni costituzionali, n. 3, 2011, 595 ss.; F. Ekardt, D. Buscher, *Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit. Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, Volume 137, n. 1, 2012, 42 ss.; C. Ryczewski, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten*, Berlin, Duncker & Humblot, 2011; M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2010, 1312 ss.; . H. Siekmann, *Kommentierung zu art. 109, 115, 143d* GG, in M. Sachs (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar*, München, 2011; H. Werner, *Kommentierung zu art. 109* GG, in H. Dreier (a cura di), *Grundgesetz, Supplementum* 2010, Tübingen, 2008. V., inoltre, la ricerca del Servizio Studi del Senato n. 287 (aprile 2011) *La riforma costituzionale tedesca del 2009 e il freno all'indebitamento.*

[20] R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania,* cit.

[21] "*Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 [ora art. 126 TFUE]des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin*".

[22] Non c'è dubbio, infatti che il Fiscal compact richiami importanti concetti contenuti nella *Föderalismusreform II*. Le stesse revisioni costituzionali di Spagna e Italia, volte a recepire il Fiscal compact, costituiscono, in fondo, declinazioni più flessibili del modello tedesco. Per un quadro d'insieme cfr. A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio nello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015; S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, Relazione al XVIII Convegno nazionale dell'AIC, in www.rivistaaic.it., n. 4, 2014; F. Fabbrini, *The Euro-crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley J. Int'l Law*, n. 32, 82 ss.

[23] "*Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen*".

[24] "*Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen*" (Art 115, comma 2 e Art. 109, comma 3). Il ricorso a prestiti superiore alla soglia legale deve, peraltro, essere iscritto in un apposito conto di controllo ("*Kontrollkonto*"), la cui entità non può in ogni caso superare la soglia del 1,5 per cento del PIL, pena la necessità di adottare misure stringenti di riduzione del debito per rientrare entro il limite stabilito.

[25] "*Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen*" (art. 115, comma 2). In tale ultimo caso, il superamento dei limiti posti al ricorso al credito dovrà essere autorizzato da un'apposita decisione approvata dal *Bundestag* a maggioranza assoluta e dovrà essere accompagnato da un adeguato piano di ammortamento.

[26] Contributi che ammontano a 800 milioni di euro tra il 2011 e il 2019 (art 143*d*, 2 comma). Questi *Länder* non potranno comunque più godere degli aiuti finanziari previsti per i casi di un emergenza di bilancio ai sensi dell'art. 107, comma 2.

[27] Art. 109 L.F.. Sul punto cfr. C. Caruso, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione* in forum costituzionale.it, 14 luglio 2015.

[28] Secondo l'art. 79, comma 3: "non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in *Länder*, il principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione o i principi enunciati agli artt. 1 e 20". Con questa norma i Padri fondatori del *Grundgesetz*, memori della tragica esperienza dell'ascesa al potere del nazismo, vollero fissare alcuni paletti insuperabili per i poteri costituiti. Cfr. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe, C.F. Müller 1999; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. III/2; P. Kirchhof, *Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II; H. Dreier, *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*, in *Jurististen Zeitung*, n. 15, 1994, 741 ss.

[29] Il *BVerf*G (ordinanza 2 *Bv*G 1/10, 19 agosto 2011) non è, peraltro, neppure entrato nel merito del ricorso ("*Bund-Länder-Streit*"), ma si è limitato a dichiararne l'inammissibilità, perché presentato dal *Landtag* (il parlamento regionale) anziché dalla *Landesregierung* (il governo regionale), com'è prescritto dall'art. 68 della legge sul procedimento dinanzi al *BVerf*G.

[30] Cfr. J. Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, VI.

[31] Secondo l'art. 109, comma 1 L.F.: "*Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig*". Cfr. J. Hancke, *Defizitbegrenzung im Bundesstaat*, Dissertation, 2008

[32] Secondo il *BVerf*G l'autonomia di bilancio dei *Länder* è materialmente (e non solo formalmente) rispettata, se si mettono a disposizione dei *Länder* risorse finanziarie adeguate a svolgere le loro funzioni istituzionali ("*Aufgabenangemessene Finanzausstattung*"). In questi termini: *BVerfGE*, 34, 9 – *Hausgut-entscheidung*; *BVerfGE*, 55, 274 – *Berufsausbildungsabgabe*.

[33] Per una ricostruzione J. Kramer, *Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung*, Aachen, Shaker Verlag, 2000.

[34] In tal senso si esprimono H.P. Schneider, *Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer Schuldenbremse*, in *Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, n. 2, 2011, 465 ss; B. Fassbender, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer Schuldenbremse für die Länder*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, 739; S. Korioth, *Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform*, in *Juristische Zeitung*, 2009, 729 ss.

[35] Così C. Ryczewski, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, cit., 157.

[36] Si potrebbe al più discutere se, alla luce del principio di proporzionalità, non sarebbe stato preferibile demandare ai *Länder* il compito di inserire nelle proprie costituzioni il divieto, piuttosto che fissarlo imperativamente dall'alto.

[37] In questa direzione A. Mayer, *Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz. Verfassungsmäßigkeit der Begrenzung der Kreditaufnahme der Länder und Umsetzung der Schulden begrenzungs regeln in den Ländern*, Hamburg,Verlag Dr. Kovac, 2014, spec. 128-134; M. Kömm, *Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2011; D. Gerginov, *Die deutsche Schuldenbremse: Die Mär vom schuldenfreien Staat. Politischer Wunsch und rechtliche Wirklichkeit im Vergleich*, Hamburg, Diplomica Verlag GmbH, 2013; R. Brügelmann, T. Schaefer, *Die Schuldenbremse in den Bundesländern*, Köln, 2012; C. Mayer, *Greift die neue Schuldenbremse?*, in *Archiv des oeffentlichen Rechts*, Volume 136, N. 2, 2011, 266 ss.; M. Thye, *Die neue Schuldenbremse. Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II,* Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 2010; J. Hancke, *Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungregel für die Bundesländer*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2009, 621 ss.

[38] Per una critica del principio dell'equilibrio intergenerazionale v. M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri del cittadino*, in scritti in onore di A. D'Atena, Tomo 3°, Milano, Giuffré, 2015, 1673 ss.

[39] Cfr. M. Kömm, *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?,* cit., 158-161, il quale, tuttavia, esclude un contrasto tra le nuove disposizioni costituzionali e il principio dello Stato sociale. In senso diverso H.P. Schneider, *Die Haushaltswirtschaft der Länder,* cit.

[40] A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in Id. *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, 208 ss., osserva che mentre nel nostro ordinamento la garanzia in ordine al se e al quid del diritto sociale trova un ancoraggio nella Costituzione, con la conseguenza che la discrezionalità del legislatore è limitata alla determinazione del come e del quando, invece, in quello tedesco, mancando un diretto riconoscimento del diritto sociale nel *Grundgesetz*, la riserva del possibile o del ragionevole si estende anche al se e al quid. V. anche A. Sandri, *Il* Vorbehalt des Möglichen *nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in osservatoriodelle fonti.it, 2012.

[41] Cfr. *BVerfGE* 40, 121 - *Waisenrente II*; *BVerfGE* 82, 60, *Steuerfreies Existenzminimum*; *BVerfGE* 99, 246 - *Kinderexistenzminimum I*; *BVerfGE* 109, 279 – *akustische Wohnraumüberwachung*. Da ultimo *BVerfG* 123, 267, *Lissabon Urteil*, paragrafo 257-259.

[42] La valenza dogmatica di questo diritto fondamentale è stata espressamente enunciata per la prima volta da *BVerfG, 125, 175 – Hartz IV*, che ha censurato la misura del contributo minimo per disoccupazione. Nello stesso senso *BVerfG 132, 134 – Asylbewerberleistungsgesetz*, che ha dichiarato incostituzionale l'entità del contributo previsto per coloro che hanno ottenuto il diritto d'asilo. Per un approfondimento della questione v. Jens-Hendrik Hörmann, *Rechtsprobleme des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*, Hamburg,Verlag Dr. Kovac, 2012; T. Mirja, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht*, Heidelberg, Springer, 2012, spec. 476 – 488; H. Caroli Casavola, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giornale diritto* amministrativo, n. 3, 2011, 1 ss.

[43] Cfr. B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984

[44] Nel senso del testo R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, cit.

[45] Un'accurata rassegna è contenuta in A. Mayer, *Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz*, cit., 179 ss., che dà analiticamente conto delle normative dei *Länder*, segnalando che alcuni di essi, forse anche nel segno di una tacita resistenza, hanno esteso il potere d'indebitamento strutturale oltre i limiti rigidi consentiti dalla Legge fondamentale.