

Diritti, organizzazione federale e finanza pubblica nella Costituzione di Querétaro

di Marcello Salerno

Abstract: Rights, federal organization and public finance in the Constitution of Querétaro – The paper analyses some fundamental principles of the Constitution of Querétaro within the Mexican federal system of government, sometimes also in a comparative perspective with respect to European constitutional traditions. The aim is to show the most innovative aspects of the Constitution of this country, especially in a context of continuous changes in social and economic-financial terms.

Keywords: Constitution; Rights; Presidentialism; Public Finance; Federalism.

1. Tutela dei diritti e organizzazione federale

«El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, es libre y autónomo en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los Poderes Federales, en todo aquello que fije expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». Con queste parole si apre la Costituzione di Querétaro, che si colloca nell'ordinamento federale in armonia con i principi costituzionali degli Stati uniti del Messico. In questo Paese il federalismo è stato molto più che un sistema di distribuzione geografica delle competenze: «la sua unione iniziale con il liberalismo, il fatto di essere questo fonte, predecessore o parente, reale o artificiale, del progressismo e del rivoluzionarismo messicani, uniscono il federalismo al progresso e alla rivoluzione e lo oppongono al centralismo, al conservatorismo e alla controrivoluzione»¹. Il federalismo messicano, in altri termini, è strettamente correlato ai passaggi più importanti

3813

¹ S. García Ramírez, *Prologo. Sobre el federalismo mexicano*, in J. Gamas Torruco (cur.), *El federalismo mexicano*, Città del Messico, 1975, 10 s. ma cfr. anche J. Carpizo, *Sistema federal mexicano*, in Id., *Estudios Constitucionales*, Città del Messico, 1983, 87. Il federalismo messicano è stato anche definito come «forza che attraversa la storia del Messico» o «dogma politico costituzional», cfr. H. Fix Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, Città del Messico, 2001, 939 ss. Il Messico, in effetti, costituisce uno dei più articolati e importanti esempi di Stato federale sin dal 1824, anno in cui fu adottata la prima Costituzione all'esito del difficile processo di conquista dell'indipendenza dalla Spagna. Da allora l'impronta federalista ha sostanzialmente caratterizzato l'ordinamento messicano fino a oggi (salvo la breve parentesi della Costituzione del 1843) e ne costituisce uno dei pilastri fondamentali: F.F. Segado, *El federalismo en America latina*, Siena, 2001; J. Carpizo, M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, Torino, 2010, 56.

della storia costituzionale di questo Paese. Nel contesto latino-americano, il Messico è stata la nazione nella quale l'organizzazione federale dello Stato è risultata più radicata². La vastità e la diversità del Paese sono un dato strutturale che ha rappresentato fisiologicamente l'elemento idoneo a giustificare e radicare una soluzione di tipo federale.

La disciplina dei diritti fondamentali si inserisce organicamente all'interno del sistema federale con un modello di tutela multilivello. L'art. 2 della Costituzione di Querétaro afferma il riconoscimento dei diritti umani nel quadro dei diritti costituzionali degli Stati Uniti messicani, dei Trattati internazionali di cui lo Stato messicano è parte e delle leggi federali³. Il rinvio al sistema di garanzie sovrastatali, tuttavia, non esaurisce la disciplina costituzionale dei diritti nello Stato di Querétaro. La scelta del costituente, frequente ma non costante nelle Costituzioni statali messicane, è stata quella di dotarsi anche di un proprio catalogo di diritti che andasse ad integrare quello federale, anche al fine di affermare talune specificità dello Stato e, implicitamente, rafforzare l'identità territoriale nel contesto dell'ordinamento federale messicano. I numerosi interventi di riforma costituzionale che si sono succeduti negli ultimi anni (2008, 2011, 2013, 2016, 2017) hanno contribuito a "modernizzare" la disciplina dei diritti e a rendere la Carta costituzionale di questo Stato più adeguata all'evoluzione del contesto sociale ed economico. Non essendo questa la sede per svolgere un'analisi approfondita e men che mai completa di tali diritti, la presente riflessione si soffermerà brevemente soprattutto su alcuni aspetti caratterizzanti la Costituzione di Querétaro, specie laddove sono rinvenibili elementi di originalità rispetto, in particolare, alla tradizione costituzionale europea.

Una prima parte dei diritti contenuti nella Costituzione statale si concentra sulla cura della persona e dei suoi bisogni primari, partendo dal diritto all'alimentazione "sufficiente e adeguata" sotto il profilo nutrizionale e in grado di garantire una vita salubre ed attiva⁴ (art. 3, Cost. stat.). Al fine di evitare malattie di origine alimentare, è previsto, altresì, l'impegno attivo dello Stato, chiamato ad attuare misure che promuovano l'acquisizione di buone abitudini alimentari tra la

² M. Olivetti, *Il contesto attuale e l'inquadramento storico – Messico*, in R. Bifulco (cur.), *Ordinamenti federali comparati*, vol. II, Torino, 2012, 5 s.

³ Un quadro ricostruttivo in: R. Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, 1998; M. Carducci, *Il difficile confronto tra Europa e America latina su diritto giurisprudenziale e tutela multiordinamentale dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 4, 2013, 1 ss.; S. Gambino, *Multilevel constitutionalism e diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2008, 1144 ss. Dall'art. 41 della Costituzione messicana si deduce anche il rapporto di subordinazione delle Costituzioni statali a quella federale: in nessun caso le Costituzioni dei singoli Stati potranno contraddire le stipulazioni del "patto federale". Cfr. sul punto: M. Olivetti, *Autonomia costituzionale: procedimenti di approvazione, oggetti, garanzie – Messico* in R. Bifulco (cur.), *Ordinamenti federali comparati*, cit., 106.

⁴ Per un quadro della problematica: M. Bottiglieri, *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna n. 11, 2015, trad. it.: *La protezione del Diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *forumcostituzionale.it*; S. Narula, *The right to food: holding global actors accountable under international law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, n. 44, 2006, 691 ss.; A. Gusmai, *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2015, 1 ss.

popolazione, promuovere la produzione e il consumo di alimenti ad alto valore nutritivo.

Tra i diritti fondamentali legati al benessere della persona si trova anche quello alla pratica sportiva, funzionale ad una migliore qualità della vita e allo sviluppo fisico. A tal fine, la Costituzione impone un ruolo attivo allo Stato e agli enti locali nella promozione e nell'organizzazione delle attività formative, ricreative e delle competizioni sportive. Sulla stessa linea si colloca il diritto all'ambiente sano (art. 5, Cost. stat.). Tale diritto, come è noto, si è affermato diffusamente in molti Stati europei durante il secolo scorso, spesso prima sul piano materiale e successivamente, in larga parte, anche sul piano formale. Il diritto all'ambiente, tuttavia, anche quando è inserito tra i diritti fondamentali, può essere efficacemente tutelato nella misura in cui trova il corretto bilanciamento con altri valori costituzionali quali, in particolare, quelli legati alla sfera delle libertà economica. Infatti, occorre onestamente ammettere che «le istituzioni giuridiche dell'economia industriale non sono in grado di assumere drasticamente l'ambiente come valore sovraordinato e condizionante le esigenze produttive e distributive del mercato e che la più alta forma di tutela possibile e razionalmente dovuta è quella che tende a ridurre gli effetti aggressivi mediante una progressiva razionalizzazione del rapporto tra economia e ambiente, bilanciandone le esigenze secondo la “migliore tecnologia disponibile”»⁵.

Particolarmente rigorose appaiono poi le dichiarazioni di principio sulla difesa della vita sin dal concepimento. Il diritto alla vita di ogni essere umano, infatti, viene riconosciuto sin dalla fecondazione, momento nel quale l'individuo viene considerato “nato” per tutti gli effetti giuridici, senza prevedere particolari forme di bilanciamento, ad esempio, tra diritti della madre e del concepito che invece si riscontrano diffusamente nelle legislazioni europee.

Notevoli elementi di modernità emergono con riferimento ai diritti alle nuove tecnologie. Il diritto ad internet, ad esempio, assume le caratteristiche di un vero e proprio diritto sociale in quanto la Costituzione attribuisce allo Stato il compito di rendere effettivo tale diritto attraverso l'implementazione delle necessarie politiche⁶ (art. 6, Cost. stat.). Particolare attenzione viene posta anche

⁵ G. Di Plinio, *Principi di diritto ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008, 16 s. il quale, nel teorizzare il concetto di “tutela bilanciata” o “comparativa”, evidenzia come il diritto all'ambiente può realisticamente trovare applicazione nella sua accezione integrale ed “ecocentrica” solo in aree territorialmente limitate (aree naturali protette) dove è possibile introdurre un regime giuridico speciale nel quale gli interessi e le libertà economiche vengono subordinati al valore ambientale. Sul tema v. anche B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; L. Mezzetti, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001.

⁶ Su tutti gli aspetti di questo nuovo diritto costituzionale v. T.E. Frosini, *Il diritto di accesso a Internet*, in T.E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini (cur.), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 47 ss. Si tratta di una problematica che richiama fundamentalmente la questione del *digital divide*, sulla quale v. L. Nannipieri, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. Nisticò, P. Passaglia (cur.), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 189 ss.; cfr. anche T. Pucci, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e diritto*, n. 2, 2002, 121 ss.; P. Zocchi, *Internet: la democrazia possibile: come vincere la sfida del digital divide*, Milano, 2003.

ai rischi delle nuove tecnologie informatiche il cui utilizzo, si afferma, deve garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

Sotto il profilo del diritto all'istruzione, la Costituzione di Querétaro si concentra sulla scelta del modello scolastico, individuando anche i valori del sistema educativo statale: democrazia, legalità, rispetto dei diritti umani, lavoro e produttività finalizzata ad una convivenza sociale armoniosa e allo sviluppo della scienza, della tecnologia e dell'innovazione. Ciò che appare piuttosto caratteristico e a tratti singolare è la scelta del costituente di individuare persino le materie sulle quali il sistema educativo è chiamato a concentrarsi, come ad esempio la geografia, la cultura, i diritti umani, le caratteristiche sociali ed economiche, i valori archeologici, storici ed artistici, linguistici e tradizionali dello Stato di Querétaro e dello Stato Messicano.

Infine, occorre sottolineare l'attenzione particolare per il valore della cultura dei cittadini di Querétaro quale diritto fondamentale. La Costituzione rinvia alla legge il compito di proteggere il patrimonio e gli eventi culturali. Alle istituzioni e alla partecipazione responsabile dell'intera società, è attribuito il compito di salvaguardare, conservare e proteggere il patrimonio culturale, diffondendone la conoscenza.

2. Il ruolo della tradizione presidenziale

Il Messico ha consolidato lungo l'arco di una bicentenaria storia di nazione indipendente, con l'eccezione dei due periodi di governo imperiale (1821-23 e 1864-67), una tradizione di governo repubblicana e presidenziale⁷. Il potere esecutivo concentrato nelle mani di un organo monocratico caratterizza sia l'ordinamento federale sia quello statale⁸. Al Governatore, eletto direttamente dai cittadini di Querétaro (art. 20, Cost. stat.), spetta il compito di garantire la libertà, la pace, l'ordine pubblico, la sicurezza sociale e di assumere il comando in quei casi giudicati causa di forza maggiore o grave turbamento dell'ordine pubblico. In quanto capo del Governo, il Presidente della Repubblica ha anche il potere di nominare e rimuovere liberamente i dipendenti pubblici dell'esecutivo. Tutte le cariche elettive (tra questi anche i componenti della Giunta e del Parlamento) sono incompatibili con quelle di magistrato, di ministro del culto o di componenti delle forze di polizia (art. 8, Cost. stat.).

L'attribuzione ad un organo monocratico del potere esecutivo e di altri poteri di così ampia portata è caratteristica che difficilmente si riscontra, in questi termini, nel contesto europeo ma, come è stato altrove evidenziato, «l'opzione per

⁷ D. Valadès, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez, E. Hernández Norzagaray (cur.), *México, el nuevo escenario político del bicentenario*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, 67 ss.; J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Città del Messico, Siglo XXI, 1998, 190 ss.

⁸ La Costituzione federale messicana attribuisce il potere esecutivo al Presidente della Repubblica (art. 80), eletto dal corpo elettorale a suffragio universale e diretto (art. 81). Cfr. M. Olivetti, *La forma di governo – Messico*, in R. Bifulco, Raffele (cur.), *Ordinamenti federali comparati*, cit., 164.

la forma di governo presidenziale, con la torsione presidenzialista, ha rappresentato il filo rosso che ha attraversato la tradizione costituzionale messicana dopo l'indipendenza, diventando uno dei cardini della costituzione materiale di questo Paese senza soluzione di continuità⁹. Il modello, adottato inizialmente dalla Costituzione del 1824, fu replicato da quella successiva del 1857, per essere poi confermato definitivamente con la Costituzione del 1917. Il costituzionalismo messicano, pur nel succedersi di regimi con caratteristiche diverse, si è sviluppato sostanzialmente riconoscendo al Presidente della Repubblica (e, per declinazione territoriale, ai Presidenti degli Stati federati) un ruolo chiave nell'articolazione del sistema dei poteri pubblici. Le costituzioni statali sembrano replicare per gemmazione il modello presidenziale federale.

Nel dibattito in assemblea costituente, la scelta federale sulla forma di governo fu una delle questioni più discusse. Non mancarono opinioni critiche nei riguardi del modello di presidenzialismo che si stava costruendo e che si annunciava un po' troppo accentuato¹⁰. La scelta, in realtà, fu il frutto di una serie di ragioni concomitanti, tanto di matrice culturale che politica, che rispondevano anche ad esigenze di reazione nei confronti del vecchio ordine Costituzionale. In presenza di una società assai pluralista e, per certi versi, non in grado di esprimere una rappresentanza politica adeguata ed efficiente, il modello costituzionale doveva conformarsi alle caratteristiche della realtà messicana e conservare un potere esecutivo forte, attivo e concentrato in un organo monocratico idoneo a garantire l'unità di indirizzo politico dello Stato¹¹. Inoltre, un Presidente dotato di poteri molto ampi si sarebbe trovato nella condizione migliore per attuare in tempi più rapidi ed in maniera più efficace gli ideali rivoluzionari ed il programma di riforme sociali promesse al popolo, delle quali egli assumeva il ruolo di garante. Proprio questo binomio tra idee fortemente conservatrici e utopie rivoluzionarie ha prodotto, in maniera più o meno consapevole, una forma di presidenzialismo definito «duro e puro»¹².

Il presidenzialismo messicano si inserisce in un sistema federale che si fonda sul combinato disposto degli articoli 2 e 40 della Costituzione del 1917: il primo stabilisce il principio dell'unità ed indivisibilità della nazione messicana, mentre il secondo dichiara la volontà del popolo messicano di costituirsi in una Repubblica rappresentativa, democratica, federale, composta da Stati liberi e sovrani per tutto ciò che concerne il proprio regime interno, e tuttavia uniti in una federazione. Il sistema federale e la forma di governo presidenziale si condizionano a vicenda. Come è stato autorevolmente affermato, il federalismo messicano costituisce «uno

⁹ R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, in *DPCE-online*, n. 4, 2017, 893.

¹⁰ J. Carpizo, *Sistema Presidencial Mexicano: dos siglos de evolución*, Perù, 2011.

¹¹ R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, cit., 892. Il Presidente Venustiano Carranza, aprendo i lavori del Congresso costituente, sostenne l'esigenza di preferire il presidenzialismo al parlamentarismo, secondo modalità che dovevano limitare il potere del Congresso, così da impedire che «potesse disturbare o rendere imbarazzante e difficile l'avanzata del potere esecutivo», J. Carpizo, M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, cit., 136 ss.

¹² *Ibidem*, 139.

strumento utile per temperare il presidenzialismo»¹³: spesso offre ai partiti sconfitti a livello federale la possibilità di governare in alcuni Stati e ne attenua il massimalismo, riducendo così le potenzialità escludenti del presidenzialismo¹⁴.

In questo quadro, le competenze tra Stato federale e Stati federati sono ripartite secondo un principio sostanzialmente residuale. L'art. 17 della Costituzione di Querétaro afferma che il potere legislativo statale si estende su tutte le materie, salvo quelle che la Costituzione federale espressamente attribuisce agli Stati Uniti messicani. Tale principio è coerente con quanto stabilisce la stessa Costituzione federale messicana che all'art. 124 riconosce ai singoli Stati tutte le facoltà non espressamente attribuite ai "funzionari federali". L'elenco delle materie espressamente conferite alla Federazione, contenuto nell'articolo 73 della Costituzione messicana, non va tuttavia inteso in senso eccessivamente rigido né, tantomeno, esaustivo. Per quanto quasi mai applicato¹⁵, nel sistema messicano vige infatti il principio dei poteri impliciti, in virtù del quale, al fine di assicurare la tutela del principio unitario, la Federazione può esercitare il potere legislativo ogni volta che ciò sia ritenuto necessario per esercitare in concreto le competenze ad essa attribuite dalla Costituzione¹⁶. Certamente residuano in capo agli Stati la disciplina della loro organizzazione politica e quella dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, sebbene all'interno delle opzioni imposte dalla Costituzione federale.

Si tratta di una scelta che, per certi versi, appare simile a quella degli ordinamenti federali europei. Ad esempio, nell'ordinamento federale tedesco, il criterio generale di attribuzione delle competenze legislative si basa sul principio di competenza residuale dei *Länder* per le materie non espressamente attribuite alla Federazione¹⁷, a cui si affianca la possibilità per la Federazione di esercitare, oltre alla competenza esclusiva su specifiche materie previste dalla Costituzione¹⁸, anche i poteri che ricadono nell'ambito delle materie di competenza concorrente¹⁹.

La Costituzione di Querétaro riconosce, infine, l'importante ruolo dei Municipi, che costituiscono l'elemento di base della divisione territoriale e dell'organizzazione politica e amministrativa dello Stato. I singoli Stati messicani,

¹³ M. Carbonell, *Il federalismo in Messico: principi generali e distribuzioni di competenze*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, n. 2, 2001, 502.

¹⁴ Cfr. R. Hernández Rodríguez, *La disputa por el presupuesto federal. El presidencialismo y gobiernos estatales en México*, in *Foro internacional*, n. 1, enero-marzo, 2006, 104, dove si sottolinea: «el predominio del poder ejecutivo que por años caracterizó al sistema mexicano, no sólo se manifestaba en la subordinación del Congreso, sino también en el sometimiento de los gobiernos estatales».

¹⁵ J. Carpizo, M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, cit., 56.

¹⁶ I. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2013, 334. Il sistema di riparto è reso piuttosto complesso a causa di un fitto sistema di criteri che distinguono le competenze "coincidenti" o concorrenti dalle competenze "coesistenti" che costituirebbero comunque una eccezione ai principi del sistema federale. Cfr. F. Tena Ramirez, *Derecho constitucional Mexicano*, Cd. de México, 119 ss.

¹⁷ Cfr. Art. 70 *Grundgesetz*.

¹⁸ Art. 73 *Grundgesetz*.

¹⁹ Art. 74 *Grundgesetz*. Le riforme costituzionali del 2006 e del 2008 hanno abrogato la potestà legislativa statale di emanare leggi-quadro, ai sensi dell'art. 75 del *Grundgesetz*. Sul tema v. F. Palermo, *Il nuovo riparto delle competenze legislative nell'ordinamento federale tedesco, tra retorica ed effettività*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, n. 2, 2007, 98 ss.

infatti, presentano una suddivisione amministrativa articolata in "liberi Municipi" (art. 115, Cost. fed.) a cui sono attribuiti diversi compiti tra i quali, ad esempio, i servizi pubblici locali, la sicurezza, la viabilità, l'igiene e il decoro urbano. Altre funzioni possono essere svolte, in collaborazione con il Governo federale, in materia di scuola, sanità, cultura e ambiente. La Costituzione federale non garantisce l'esistenza individuale di tutti i Municipi messicani ma rinvia la loro istituzione alla competenza dei singoli Stati federati.

3. I principi di costituzione finanziaria nel rapporto tra centro e periferia.

Aspetti particolarmente innovativi della Costituzione di Querétaro si rinvergono anche sul fronte dei principi di governo della finanza pubblica e di costituzione finanziaria²⁰. Sono previsti, in particolare, vincoli di bilancio e divieti di indebitamento a carico sia dello Stato che delle municipalità (art. 14, Cost. stat.), fatte salve le situazioni di emergenza o quelle in cui si verificano precise condizioni, ossia: che le risorse siano destinate ad investimenti di lungo periodo e per l'interesse della collettività; che vi sia una espressa autorizzazione legislativa con maggioranza dei due terzi; che il debito sia sostenibile, sulla base di precisi parametri e tenuto conto delle entrate complessive. Vi è anche un richiamo alla "nazionalità" del debito come strumento strategico di protezione dell'economia messicana: è vietato, infatti, contrarre debiti con altre nazioni o con società (pubbliche o private) che si collocano fuori del territorio nazionale.

La disciplina di bilancio, dunque, si presenta piuttosto ricca di vincoli tendenzialmente oggettivi e funzionali ad evitare una eccessiva esposizione debitoria dello Stato²¹. Sotto questo profilo l'esperienza messicana presenta elementi di notevole comunanza con quella europea che, come è noto, a partire dal Trattato di Maastricht, passando per il Patto di Stabilità e Crescita fino, più recentemente, al Trattato sul c.d. "Fiscal compact"²² è stata caratterizzata da

²⁰ Il concetto di "costituzione finanziaria" viene qui accolto nel senso descritto da G. Di Plinio, *La costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, n. 4, 2003, 1789 ss. al quale si rinvia ampiamente, soprattutto: Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, dove si descrive la costituzione finanziaria come una "partizione" della costituzione economica che racchiude le politiche di bilancio in senso ampio (nei suoi sottoinsiemi e pertinenze, quali politiche fiscali, politiche macroeconomiche e di spesa e relative procedure, diritto contabile pubblico), e infine incentivazioni, regolazioni, iniziativa pubblica, servizi e politiche di *welfare* considerati sotto i profili del condizionamento finanziario e del rapporto risorse/risultati nel quadro delle politiche di stabilità e crescita. Sullo stesso tema v. anche F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1993, 423 ss.

²¹ Il federalismo fiscale messicano è sempre stato caratterizzato da un certo accentramento delle competenze in materia finanziaria, su cui v. ampiamente A. Vedašchi, *Il federalismo fiscale messicano*, in G.F. Ferrari (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, 2010, 499 s.

²² Il Fiscal compact è noto come il trattato che impone ai paesi aderenti il vincolo del pareggio di bilancio. La parte più importante del Trattato, infatti, si concentra sul cosiddetto "Patto di bilancio", ossia sul vincolo sancito dal par. 1 dell'art. 3 che prescrive, alla lett. a), che «la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo». Ai sensi della lett. b), essa «si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo

trasformazioni radicali nel governo della finanza pubblica, con l'introduzione di vincoli di bilancio che investono non soltanto il rapporto tra Stati membri e Unione europea ma anche tra Stati e rispettive autonomie territoriali²³. I presupposti teorici all'introduzione di tali vincoli sono rinvenibili sostanzialmente nella letteratura economica e si basano sulla circostanza che una situazione finanziaria di disequilibrio da parte di uno Stato all'interno di un ordinamento federale rischia di produrre esternalità negative nei confronti di tutti gli altri Stati²⁴. Le regole di costituzione finanziaria, pertanto, agganciano il livello di deficit degli Stati e, conseguentemente, i livelli di spesa pubblica, ad un elemento quantitativo, ossia il prodotto interno lordo. Ciò implica che la spesa pubblica debba essere finanziata dal sistema economico e che non sia possibile coprire il deficit mediante manovre monetarie²⁵: il prodotto interno lordo assurge a «misura costituzionale della correttezza finanziaria dello Stato»²⁶.

Si tratta di principi che sono rinvenibili anche nella Costituzione di Querétaro, nella misura in cui il ricorso all'indebitamento è ammesso soltanto in casi specifici, in particolare quando si tratta di spesa pubblica produttiva, ossia capace di fare crescere il prodotto interno lordo e, quindi, assicurare le condizioni per riportare la finanza pubblica in una situazione di equilibrio nei periodi successivi: «el gobierno del estado y los municipios no podrán contraer deuda pública sino cuando se destine a inversiones públicas productivas», art. 14, Cost. stat.²⁷.

Negli ordinamenti federali, più in generale, non è infrequente la presenza di vincoli di bilancio, anche di rango costituzionale, sotto forma sia di *balanced budget*

strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo». Quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo è significativamente inferiore al 60% tale limite di disavanzo strutturale sale fino ad un massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo. Il vincolo, dunque, non è esattamente al pareggio di bilancio, quanto piuttosto ad un "equilibrio di bilancio" consistente nel rispetto di un saldo prefissato che può, entro i limiti prestabiliti, essere anche in lieve disavanzo, differente a seconda del grado di indebitamento del paese e del relativo livello di rischio. Obiettivi di bilancio più stringenti e una forcella di disavanzo più stretta (0,5%) sono imposti ai Paesi meno virtuosi sotto il profilo finanziario, D. Morgante, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *federalismi.it*, n. 7, 2012, 11 s. Per considerazioni più analitiche, anche sotto il profilo storico e comparatistico, v. F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *federalismi.it*, n. 5, 2012, 15 ss. Cfr. anche F. Nugnes, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum Quad. cost.*, 2012.

²³ Per una rapida disamina dei diversi aspetti coinvolti v. F. Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, *Quad. cost.*, n. 4, 2011, 933 ss.

²⁴ Nella prospettiva europea v. S. Momigliano, S. Zotteri, *Le regole di bilancio europee: il Patto di stabilità e crescita*, Roma, Banca d'Italia, Servizio Studi, Giugno 2005, 1 ss.; P. De Grauwe, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, 1993, 1 ss.; M. Buti, A. Sapir (cur.), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, 1999, 1 ss.

²⁵ Come è noto, l'art. 123 del TFUE vieta alla Banca centrale europea e alle banche centrali nazionali, di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali.

²⁶ G. Di Plinio, *Il common core della deregulation*, Milano, 2005, 240.

²⁷ Sul concetto di produttività della spesa pubblica v. ancora: G. Di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, vol. 74, n. 3, 178.

requirements che di *tax and expenditure limitations*²⁸. Nel sistema federale tedesco, ad esempio, la Costituzione riconosce il principio di autonomia finanziaria dei *Länder* affermando che ogni livello di governo deve disporre di risorse finanziarie per l'assolvimento dei propri compiti e prevenendo che gli introiti di determinate imposte siano attribuiti alla Federazione e ai *Länder* secondo la ripartizione stabilita dall'art. 106 del *Grundgesetz*. Tuttavia, il processo di integrazione europea e, in particolare, l'introduzione dei vincoli di bilancio, hanno inciso sotto diversi profili sul grado di autonomia finanziaria degli Stati federati²⁹, specie a seguito della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni³⁰. La Germania, come è noto, è stata una delle principali sostenitrici di una severa politica di bilancio in tutti i paesi dell'Eurozona. La Costituzione tedesca, infatti, è stata modificata con due successive revisioni, nel 2006 e nel 2009, proprio al fine di rafforzare le regole di coordinamento finanziario sul sistema federale tedesco e porre rimedio ai rischi di superamento dei parametri europei di stabilità³¹. Le nuove norme costituzionali impongono sia al *Bund* che ai *Länder* l'obbligo all'equilibrio di bilancio derivante dai Trattati europei³², salvo deroghe legate a particolari periodi di congiuntura negativa. In tali casi, è prevista una responsabilità congiunta per l'eventuale inottemperanza agli obblighi. Il ricorso all'indebitamento viene limitato a poche situazioni eccezionali disciplinate dal nuovo art. 115 della Costituzione tedesca, che richiede espressamente l'approvazione di una legge federale di autorizzazione e la previsione di uno specifico piano di ammortamento. In base al "Patto di stabilità nazionale" i *Länder* risultano corresponsabili dell'indebitamento e hanno l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo, secondo quanto stabilito da una apposita legge federale che dovrà avere l'approvazione del *Bundesrat*. Inoltre, è prevista una procedura di sorveglianza delle politiche di bilancio di *Bund* e *Länder* da attuare attraverso un apposito organo di stabilità, con l'approvazione del *Bundesrat*³³.

²⁸ V. in dettaglio, per il modello statunitense, G. Di Plinio, *Federalismo e costituzione fiscale negli Stati Uniti d'America*, in G.F. Ferrari (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie (modelli giuridici comparati)*, Roma, 2010, 330 ss.

²⁹ Per una ricostruzione evolutiva del federalismo fiscale tedesco: P.B Spahn, W. Föttinger, *Germany*, in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF, 1997; R. Hepp, J. Von Hagen, *Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and after Unification*, ZEI, CEPR Discussion Paper, N. DP7246, 2009.

³⁰ Cfr. I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio, quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, 1 ss.

³¹ Per una analisi più compiuta del processo di riforma v. R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1, 2011, 95 ss.; R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?* in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, 1 ss.; F. Pedrini, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grundgesetz preso sul serio*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2011, 391 ss.; E. Bertolini, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'evoluzione dell'ordinamento federale tedesco*, in G.F. Ferrari (cur.), *Federalismo, Sistema Fiscale, Autonomie. Modelli giuridici comparati, cit.*, 102 ss.; M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Gior. dir. amm.*, n. 12, 2010, 1309 ss.

³² Art. 109 *Grundgesetz*.

³³ Si tratta del Consiglio di stabilità, composto dal Ministro federale delle finanze, il Ministro federale dell'economia e i ministri delle finanze dei *Länder*. Esso decide a maggioranza di due terzi con esclusione del *Länder* interessato. Cfr. G.G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, Jovene, 2013, 75 ss.

Gli Stati federati accettano generalmente il condizionamento quantitativo del bilancio e addirittura lo inseriscono nelle loro Costituzioni formali, sotto forma di obbligo al pareggio di bilancio, conformemente alle teorie che si richiamano al principio del *matching principle*, elaborate per il decentramento fiscale negli Stati federali³⁴. Tali teorie affermano che, all'interno dei confini di un determinato territorio, l'allocazione ottimale delle risorse deve essere conforme ai seguenti principi: finanziamento della spesa pubblica attraverso risorse locali e comunque riconducibile alle fonti di entrata fiscale; pressione fiscale collegata alla responsabilità politica di fronte ai contribuenti. Si tratta, come appare subito evidente, dei corollari del "teorema del decentramento"³⁵.

Anche la Costituzione di Querétaro sembra evocare tale principio, nel momento in cui afferma che «al menos el treinta por ciento de la contratación de deuda pública debe respaldarse con contribuciones propias del estado o municipios». In altri termini, vi è un esplicito vincolo di corresponsabilità dei territori al risanamento delle finanze pubbliche, i quali sono chiamati a concorrere alla copertura del debito pubblico con proprie risorse. Le teorie del *matching principle*, in effetti, si basano sulla connessione tra uscite di bilancio e fonti locali di finanziamento, tra responsabilità politica di spesa e capacità territoriale di produrre e reperire le risorse necessarie. Tali teorie si stanno affermando ormai in molti Stati federali. Il modello americano, ad esempio, realizza sia il *matching principle* che uno dei più bassi livelli di *fiscal imbalance*, in un contesto di federalismo competitivo e duale in cui il riequilibrio è in gran parte affidato al gioco spontaneo di libertà economica, mobilità dei fattori produttivi e apertura del mercato, la perequazione interstatale sostanzialmente non esiste, e l'*equalization* è realizzata (nei limiti in cui lo è) dalla federazione³⁶. In altre federazioni, come la Germania, il *matching principle* è tendenziale ma lo squilibrio fiscale è molto contenuto, in un contesto di federalismo cooperativo, alta perequazione intergovernativa ed elevata spesa per il welfare³⁷.

³⁴ Il riferimento, in particolare, è alla Costituzione americana che disciplina i poteri impositivi del Governo federale attribuendo al Congresso la potestà di imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi, ma contestualmente anche l'obbligo di *apportionment*, cioè di ripartire le imposte dirette tra i vari Stati in modo proporzionale alla rispettiva popolazione. Gli Stati sono ampiamente autonomi nella scelta dei tributi e aliquote, entro poche limitazioni imposte dalla Costituzione federale, quali in particolare la riserva federale sulla tassazione sull'import/export e il divieto di ostacolare il mercato interno e le relazioni commerciali interstatali. Dal punto di vista della spesa, la maggior parte delle funzioni sono allocate a livello statale o substatale, con importanti eccezioni, tra cui la difesa nazionale, il sistema pensionistico e l'assicurazione sanitaria per anziani e disabili.

³⁵ Cfr. W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; R.M. Bird, *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, in *National Tax Journal*, n. 46, vol. 2, 1993, 207 ss.; P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *The Review of Economics and Statistics*, n. 4, vol. 36, 1954, 387 ss.; J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University Michigan, 1962; R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.

³⁶ K.W. Dam, *The American Fiscal Constitution*, in *University of Chicago Law Review*, n. 44, 1977, 271 ss.

³⁷ P.B. Spahn, W. Föttinger, *Germany*, in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, cit., *passim*.

Gli ordinamenti basati sul modello federale tendono generalmente a legare in maniera importante le funzioni attribuite agli Stati federali con il relativo potere di spesa. La Costituzione tedesca, ad esempio, stabilisce come principio generale che le spese relative all'esercizio delle funzioni del *Bund* e dei *Länder* devono gravare in maniera separata sui rispettivi bilanci, salvo che la stessa Costituzione non preveda diversamente³⁸. Coerentemente, è stato reso esplicito il principio in base al quale, qualora il *Bund* dovesse delegare specifiche funzioni ai *Länder*, occorrerà fornire a questi ultimi le risorse necessarie.

In complesso, quindi, si rinviene un "principio di separazione" che risulta determinante per l'autonomia finanziaria dei *Länder*, in quanto occorre che essi dispongano di garanzie circa la disponibilità di risorse proprie per ciascuna delle funzioni loro attribuite³⁹. Il Tribunale federale tedesco, a tal proposito, ha considerato la corrispondenza tra responsabilità della spesa ed entrata come un principio fondamentale alla base dell'autonomia: Federazione e *Länder* devono essere messi in condizione di avere le risorse necessarie all'assolvimento dei propri compiti⁴⁰.

Il principio del *matching principle* è rinvenibile anche nel sistema federale belga, seppure all'interno di un assemblaggio di paradossi⁴¹, in cui l'intreccio dei confini linguistici e dei livelli di governo, disegnato sin dagli anni '60 per determinare le aree a fini amministrativi, ha progressivamente assunto rilievo costituzionale, divorando funzioni e competenze al livello federale. Intorno al groviglio linguistico, economico e politico si è sedimentata nel tempo, a partire dal 1970, una varietà e di forme organizzative e procedurali frammentate e sovrapposte, il cui sbalorditivo carattere è la coesistenza su medesime porzioni di territorio di un doppio strato di istituzioni differenziate, ciascuna con propri organi 'costituzionali', apparati, competenze e bilanci. In Belgio esiste una *devolution* spinta e contemporaneamente una sovranità fiscale accentrata. Il *matching principle* è costituzionalmente dichiarato come corrispondenza territoriale tra spese e entrate (*just retour*)⁴², e in presenza di una dose massiva di *fiscal imbalance*, e di un

³⁸ Art. 104a *Grundgesetz*.

³⁹ Cfr. sul tema: L. Mezzetti, *Il sistema federale tedesco*, in S. Gambino (cur.), *Regionalismo, Federalismo, Devolution*, Milano, 2003, 199 ss.; G.G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, cit., 101.

⁴⁰ Bundesverfassungsgericht, sent. 72, 330 del 24 giugno 1986. Tuttavia, si tratta di un principio non privo di eccezioni. La stessa Costituzione tedesca prevede che, in taluni casi, la spesa per una funzione possa essere sostenuta congiuntamente da più livelli o da un livello diverso da quello che esercita la funzione stessa, sicché le "aree di responsabilità finanziaria comune" risultano piuttosto numerose, J. Woelk, *I rapporti finanziari fra livelli di governo nell'ordinamento tedesco*, in F. Palermo, M. Nicolini (cur.), *Atti del Convegno "Federalismo fiscale in Europa: esperienze straniere e spunti per il caso italiano"*, Napoli, 2012, 15 ss.

⁴¹ G. Di Plinio, *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema della finanza pubblica*, in G.G. Ferrari (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, cit., 167 ss.; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge - Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, 2006.

⁴² G. Pagano, *Le financement des régions et des communautés 1970-2002: solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale*, Bruxelles, 2002, 5 ss.; T. Benedikter, *Esperienze europee di federalismo fiscale e del finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. Pföstl (cur.), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2008, 132.

corrispondente elevato volume di trasferimenti federali⁴³. Ne risulta una architettura istituzionale ‘cubista’ il cui funzionamento sarebbe un mistero, se non si tenesse in considerazione lo spiccato consociativismo legislativo e istituzionale⁴⁴ che ha accelerato la federalizzazione dei poteri centrali e consentito ai ‘poteri linguistici’ e alle istanze federaliste di installarsi stabilmente in tutti gli organi costituzionali⁴⁵, dando origine al più rilevante esempio di combinazione tra la concezione ‘territoriale’ e la concezione ‘personale’ di federalismo⁴⁶.

Come è stato altrove efficacemente affermato: «nella teoria giuridica del federalismo fiscale, il *matching principle* è norma economica di nucleo costituzionale. Come in genere avviene per tutte le norme costituzionali imposte dall’economia, essa è ‘direttiva’ e ‘tendenziale’, e in nessun ordinamento può dirsi compiutamente realizzata; esperienze di squilibri fiscali esistono in tutti i sistemi federali⁴⁷, ciascuno dei quali ha risposto compensando i problemi e le tensioni con ulteriori tecniche costituzionali⁴⁸ che tengono conto della specifica complessità del contesto istituzionale, delle tradizioni giuridiche e costituzionali, dei tipi di conflitti che il federalismo fiscale genera (esclusivamente territoriali, o culturali/linguistici, o socioeconomici, etc.)»⁴⁷.

L’attenzione della Costituzione di Querétaro alle regole di finanza pubblica appare, in sostanza, un elemento di notevole modernità che si inserisce in un filone ormai comune negli ordinamenti federali occidentali. I principi di finanza pubblica sana e di produttività della spesa appaiono coerenti con le più diffuse teorie giuridiche ed economiche che mirano a garantire la sostenibilità delle politiche sociali e la tutela intergenerazionale dei diritti. A ciò si aggiunge anche una visione realistica dei “vizi” e delle virtù dei decisori pubblici che emerge, ad esempio, quando la Costituzione di Querétaro chiude il sistema di regole di costituzione finanziaria affermando il principio in base al quale nessun governo è autorizzato a contrarre debiti durante l’ultimo anno della legislatura. Si tratta di un chiaro esempio del tentativo di limitare gli effetti della cosiddetta c.d. teoria economica del ciclo elettorale della spesa pubblica. L’obiettivo, evidentemente, è quello di scongiurare il fenomeno assai diffuso in base al quale gli ultimi mesi di legislatura generalmente coincidono con un aumento consistente della spesa pubblica finanziata con il ricorso al deficit al solo scopo di rafforzare il consenso popolare

⁴³ A. Badriotti, M. Fornasini, C. Vaneecloo, *L’evoluzione della costituzione in Belgio e in Italia: un’analisi delle relazioni fiscali intergovernative*, in *Riv. pol. ec.*, n. VII-VIII, 2006, 229 ss.

⁴⁴ B.G. Peters, *Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism*, in *West European Politics*, n. 5, 2006, 1079 ss.; M. Leroy, *Il federalismo belga*, in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, 2007.

⁴⁵ M. Olivetti, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D’Ignazio (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 63 ss.

⁴⁶ P.B. Spahn, *Managing Fiscal Conflicts*, in R.L. Watts, R. Chattopadhyay (eds.), *Unity in Diversity: Learning from Each Other*, Vol. 2, *Emerging Issues in Fiscal Federalism*, New Delhi, 2008, 53.

⁴⁷ G. Di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, cit., 153 ss.; R.M. Bird, A.V. Tarasov, *Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations*, in *Environment & Planning*, n. 1 2004, 77 ss.

in vista delle elezioni, senza badare alle conseguenze negative che ricadono su cui sarà chiamato a governare il bilancio pubblico negli anni successivi.

Un principio costituzionale di questo tipo farebbe assai bene anche ai paesi europei dove il continuo tentativo, da parte dei governi nazionali, di violare o considerare in maniera più “elastica” i vincoli di bilancio imposti dall’Unione europea, specie in periodi “caldi” dal punto di vista elettorale, rappresenta uno dei motivi di conflitto più frequenti tra istituzioni statali ed europee.

Marcello Salerno
Dip.to di Studi Umanistici
Università degli Studi “A. Moro” di Bari
marcello.salerno@uniba.it

