

Francesca Martini

**RIFLESSIONI SUL PRINCIPIO DI
SOSTENIBILITÀ PER LE
GENERAZIONI FUTURE E LO
STATO DI ALGORITMIZZAZIONE
DELLA FINANZA PUBBLICA**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

FRANCESCA MARTINI

RIFLESSIONI SUL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ PER LE GENERAZIONI FUTURE E LO STATO DI ALGORITMIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

SOMMARIO: 1. Il senso di leggere la contabilità pubblica in ottica di progressiva traduzione in algoritmo. — 2. La costituzionalizzazione del codice sorgente. — 3. L'etica del codice sorgente.

1. IL SENSO DI LEGGERE LA CONTABILITÀ PUBBLICA IN OTTICA DI TRADUZIONE IN ALGORITMO.

Per un amministratore locale il sistema di governo della contabilità pubblica, nazionale e locale, rappresenta il fattore esogeno, spesso imprevisto e imprevedibile ¹ che condiziona tutto il sistema dell'attuazione delle politiche pubbliche e delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali.

In genere, quando ci si rapporta al fenomeno dell'Intelligenza Artificiale, alla sua regolazione giuridica, e al senso etico della programmazione e dell'impiego dell'algoritmo, si prova soprat-

¹ Negli ultimi anni, in particolare, le variabili più "turbolente" per gli enti locali sono state quelle relative all'accantonamento del *fondo crediti di dubbia esigibilità* (FCDE) introdotto nel 2011, con il d. lgs. 118/2011. Le variabili impreviste e imprevedibili in ordine alla progressiva messa a regime di questo fondo che risponde a un principio prudenziale di accantonamento rispetto a crediti iscritti in bilancia, la cui riscossione comporta difficoltà e sia pertanto di dubbia esigibilità, attiene, sia al progressivo innalzamento annuale delle percentuali di accantonamento, fissate nella legge di bilancio a fine anno, sia alla impossibilità di prevedere *ex ante* quando un credito sia di difficile esigibilità. Ad esempio, la riscossione dei tributi segue l'andamento dell'economia reale di un territorio, in presenza di crisi occupazionali gravi, di grossi falli-

menti, sicuramente comporta un rischio maggiore.

L'altra variabile "turbolenta" per un amministratore attiene alla quantificazione del *fondo di solidarietà comunale*, finalizzato ad assicurare un'equa distribuzione delle risorse fra i comuni, con funzioni, sia di compensazione delle risorse storiche che di perequazione. La quantificazione di questo fondo si basa sulla differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard e viene annualmente calcolata su parametri forniti dai singoli comuni che, a seconda delle molteplici variabili di ogni territorio possono dare luogo a stanziamenti non costanti negli anni, che vengono, in genere, comunicati nell'imminenza dell'approvazione del bilancio preventivo, per cui, spesso, diventa difficile confermare le politiche pubbliche di servizio già impostate e programmate.

tutto a inquadrare fenomeni di trattamento di grandi quantità di informazioni e dati, elaborati secondo una formula preconfezionata, l'algoritmo, appunto, che garantisce un risultato previsto e richiesto. La specialità che riveste oggi il fenomeno è quella di poter trattare, inquadrare, aggregare, mettere in relazione una mole di dati potenzialmente tendenti all'infinito e di arrivare a risultati eccezionali, soprattutto nel campo commerciale e, più in generale economico. I casi di utilizzo dei dati per profilazioni commerciali di massa, per la simulazione degli andamenti economici e finanziari futuri, per il calcolo del rischio imprenditoriale, assicurativo e finanziario, di grandi e piccole operazioni, sono decisamente quelli che hanno maggiormente catalizzato l'attenzione di studiosi di estrazione tecnica, umanistica e delle scienze sociali.

Le categorie valoriali che vengono comunemente analizzate, spesso in termini contrapposti, quando si indaga il fenomeno dell'Intelligenza Artificiale sono quelle dei diritti e delle libertà inviolabili dell'uomo rispetto alle libertà in campo economico ². I risultati di queste analisi sono ad oggi valsi a elaborare proposte di regolazione e di inserimento, già nella programmazione dell'algoritmo di una sorta di coscienza ³, ovvero, a evidenziare la mancanza di un sistema di controlli preventivi e successivi per cui potrebbe essere necessario ricorrere alla istituzione e legittimazione di un potere pubblico ad hoc, ancora una volta, individuato con le caratteristiche del potere tecnico indipendente.

La possibilità di inquadrare nelle categorie concettuali che evoca l'algoritmo anche il sistema della finanza e contabilità pubblica è invece ancora poco esplorato, nonostante la tendenza recente sia quella di rappresentare, regolare, e, per la prima volta, costituzionalizzare un sistema procedimentale esattamente come se si trattasse di *“un problema risolvibile attraverso un numero definito di passi elementari che possono essere chiari e non ambigui”* ⁴.

Se si pensa che l'interesse maggiore verso le procedure di algoritmizzazione si ha in genere in discipline nuove, prive di un linguaggio formale proprio, che adottano gli algoritmi come strumento di ricerca e di conoscenza ⁵, vale decisamente la pena di provare ad applicare questo spettro concettuale ad ambiti deci-

² Si rinvia al recente lavoro di S. CRISCI, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm.* 2018, p. 1787 e ss..

³ In questo senso si riferisce alla possibilità di garantire maggiore trasparenza attraverso l'utilizzo di sistemi di blockchain che potrà servire a evitare distorsioni e incertezze o, quantomeno, ad individuare agevolmente le responsabilità e i soggetti a vario titolo obbligati e al rafforzamento del

potere di controllo delle *Authorities* (così S. CRISCI, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, cit.).

⁴ Definizione di Algoritmo, in *Enciclopedia Treccani* on-line <http://www.treccani.it/enciclopedia/algoritmo>.

⁵ Si veda voce Algoritmizzazione, *Enciclopedia Treccani* on-line, Dizionario della scienze fisiche 1996, http://www.treccani.it/enciclopedia/algoritmizzazione_%28

sionali pubblici che stanno migrando dall'ambito politico-economico all'ambito tecnico-economico. Può essere letto e interpretato questo passaggio storico come la tendenza alla definizione di un algoritmo dal quale ci si aspetta il risultato dell'azzeramento dell'indebitamento pubblico? La tecnica sta seguendo questa strada, la politica è ancora dubbiosa.

Nulla comunque vieta di pensare alle regole di finanza pubblica anche nella prospettiva di scrittura di un algoritmo. Si può anzi azzardare che fra i settori di regolazione pubblica sia forse quello nei quali lo stato di avanzamento della scrittura dell'algoritmo abbia raggiunto una maggiore maturità anche e soprattutto perché il codice sorgente è scritto all'interno della Costituzione per effetto della Legge Costituzionale 1 del 2012 che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119.

È stata la prima volta, non a caso in costanza di un governo tecnico, che sono state inserite regole contabili espresse in modo tecnico che chiudono una prima stagione di algoritmizzazione piuttosto "serrata" della finanza locale e nazionale e che sono sicuramente destinate ad approdare a stadi ulteriori di progressiva definizione.

2. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL CODICE SORGENTE.

Il contesto storico e normativo consente di ancorare queste brevi riflessioni sullo stato di algoritmizzazione della finanza pubblica al riconoscimento e alla definizione di un valore che è stato positivizzato, in sede tecnica, all'interno della Costituzione, con l'introduzione agli artt. 97 e 81 del principio dell'equilibrio di bilancio. È anomalo che si arrivi a un "precipitato etico e etico-politico" per effetto di un'interpretazione della Corte Costituzionale relativa a una prescrizione entrata nella Costituzione come tecnica. Vale decisamente la pena di inoltrarsi ulteriormente in questa sedimentazione etica e valoriale che diventa il cappello di un processo di progressiva regolazione della finanza pubblica sulla base degli impegni assunti dall'Italia rispetto all'Europa ⁶.

Dizionario-delle-Scienze-Fisiche%29/ ove si evidenzia che il processo di traduzione in algoritmi di un fenomeno naturale o artificiale ha come scopo principale quello conoscitivo o normativo. In sede di definizione della voce Algoritmizzazione si evidenzia come l'interesse maggiore di queste rappresentazioni si ha in discipline nuove, prive di un linguaggio formale proprio, che adottano gli algoritmi come strumento di ricerca e di conoscenza, come nel caso della psicologia cognitiva e della linguistica computazionale. Si veda inoltre A.N. WHITEHEAD e B. RUSSELL, *Introduzione ai Principia Mathema-*

tica, Cambridge, 1912, che indagarono sui fondamenti logici della matematica proponendo addirittura un algoritmo della matematica, quale metodo più rigoroso di derivazione logica dei teoremi della matematica a partire dagli assiomi. Secondo gli autori ogni teorema dovrebbe, secondo questo programma di lavoro, essere visto come il risultato di un "calcolo meccanico" ben determinato, vale a dire come risultato dell'esecuzione di un algoritmo generale che partendo dagli assiomi ricava tutti i teoremi.

⁶ Il principio del pareggio di bilancio è stato costituzionalizzato nel nostro ordina-

Il principio costituzionalizzato dell'equilibrio di bilancio, in estrema sintesi, impedisce di finanziare con l'indebitamento la spesa pubblica. L'art. 81 della Costituzione dispone che lo Stato assicuri l'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. In particolare si prevede il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle camere, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Il riconoscimento di questo nuovo principio discende dalla costituzionalizzazione di una regola tecnica-contabile che limita drasticamente gli ambiti di ricorso all'indebitamento e approda, successivamente, a una declinazione in termini di etica pubblica e di responsabilità politica per effetto proprio della recentissima pronuncia della Corte costituzionale ⁷.

Chiaramente siamo sempre stati abituati a processi invertiti di riconoscimento e tutela di valori, che in genere, vengono prima sentiti e socialmente riconosciuti, e poi codificati. Ci si potrebbe addirittura chiedere se non poteva ben essere riconosciuto in sede costituzionale il valore etico del rispetto delle generazioni future per poi farne discendere un sistema attuativo normativo, regolamentare e di responsabilità, peraltro auspicabilmente e logica-

mento con legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, approvata, nella seconda votazione da ciascuna delle Camere, con la maggioranza qualificata dei due terzi, quindi non sottoponibile a referendum (art. 138, comma 3, Cost.).

In questo modo l'Italia ha dato seguito all'impegno assunto in virtù dell'adesione, in data 2 marzo 2012, al "*Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria*", meglio noto come "Fiscal Compact", il cui art. 3 vincola gli Stati contraenti al pareggio (ovvero all'avanzo) di bilancio (par. 1), da recepirsi "*nel diritto nazionale ... tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente — preferibilmente costituzionale — o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*" (par. 2). In linea con quanto già prefigurato dal Patto Europlus del 24 e 25 marzo 2011, il Trattato Fiscal Compact ha sancito, per i Paesi aderenti, l'obbligo di trasporre il principio di pareggio di bilancio (sfumato poi in Italia nell'equilibrio di bilancio) negli ordinamenti nazionali mediante fonti normative dotate di "resistenza passiva qualificata", di rango costituzionale o comunque provvista di forza equivalente in relazione al fine di garantirne

l'effettiva vincolatività sia per il Governo chiamato alla predisposizione e gestione del bilancio, sia per il Legislatore chiamato alla sua approvazione (nonché all'approvazione delle leggi che prefigurano le entrate e le spese), in modo permanente e intangibile ad opera delle diverse maggioranze di volta in volta al potere, nonché nei riguardi di qualsivoglia comparto pubblico.

Evidenzia la mancanza di un'impostazione di più ampio respiro delle enunciazioni costituzionali che ben avrebbero potuto prevedere non solo l'equità intergenerazionale in materia finanziaria, ma anche in molteplicità di ambiti fondamentali quali, ad esempio, l'ambiente, l'energia, la salute, la tutela del lavoratore, le prestazioni previdenziali e assistenziali D. MORCANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2012, 14, p. 4.

⁷ Una prima stesura della riforma costituzionale prevedeva di inserire i principi sottoscritti dall'Italia con il Fiscal Compact all'interno dell'art. 53, dunque nella Parte I "Diritti e doveri dei cittadini" proprio perché considerava questi principi astrattamente correlati al principio dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio. Camera dei Deputati XVI Legislatura, Servizio Studi, Dossier 551 del 4 ottobre 2011.

mente da estendere anche a altri ambiti dell'agire pubblico quali ambiente, risorse energetiche, diritti sociali, diritto al lavoro.

La domanda delle domande potrebbe essere anche a monte, perché si parte da una regola tecnica, fortemente limitativa della facoltà di determinare politiche pubbliche di spesa e allocazione delle risorse, e si arriva, solo successivamente, in via ermeneutica, al riconoscimento di un valore, che poteva tranquillamente emergere *ex ante* come contrappeso al vissuto della generazione che attualmente sostiene il debito pubblico e di quelle che, loro malgrado, dovranno continuare a sostenerlo anche in futuro.

In prima lettura si può forse riconoscere un segno della forza e del peso della tecnica, in questo caso finanziaria, e una situazione di immaturità della politica, che ha perso terreno e autorevolezza, vive di consenso spicciolo, a breve termine, e a cui non conviene impegnarsi in una moralizzazione relativa a risultati troppo lontani, per generazioni di elettori ancora da venire. Anche per questo il processo di emersione di nuovi valori merita attenzione e approfondimento.

3. L'ETICA DEL CODICE SORGENTE.

È stata la Corte Costituzionale a trasformare la rigida costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio in una enunciazione di principi etici fondanti attraverso la pronuncia n. 18 del 2019. Il percorso argomentativo della Corte è molto interessante, si fonda in primo luogo sul riconoscimento della natura del controllo della Corte dei Conti sui bilanci degli enti locali. Si tratta di un controllo giurisdizionale, svolto da una magistratura speciale e, in questo caso, di legittimità, che, quindi, necessita di parametri rigidi e ben definiti, pena lo sconfinamento di un potere dello Stato nell'altro e la vanificazione di tutto l'impianto di controllo. Da qui anche il senso di scrivere il codice sorgente di un algoritmo che è destinato ad ulteriormente svilupparsi e specificarsi.

Viene così formalizzato, progressivamente algoritmizzato, un controllo di regolarità amministrativa che non ammette deroghe politiche come, ad esempio la registrazione con riserva a cui il Governo può ricorrere in caso di non ottenimento del visto della Corte dei Conti sui suoi atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità.

È un processo di algoritmizzazione che sta progressivamente coprendo tutti gli ambiti di finanza pubblica ed è via via più stringente a partire dalla disciplina rivolta agli enti territoriali, tanto che, proprio la Corte Costituzionale, con la sentenza 18 del 2019, interviene con una dichiarazione di incostituzionalità sulla

normativa che, di fatto, consentiva di ampliare la capacità di spesa dell'ente locale in condizione di conclamato squilibrio⁸.

La Corte si riferisce al principio dell'equilibrio di bilancio che è il precipitato di una sana e corretta gestione finanziaria e che non corrisponde affatto a un formale pareggio contabile, ma è collegato a una continua ricerca di una stabilità economica dell'ente di media e lunga durata.

Dall'enunciazione del principio di equilibrio di bilancio la Corte fa discendere un più articolato parametro di costituzionalità, il principio di equità intergenerazionale, che opera a salvaguardia degli amministratori futuri sui quali non devono gravare quote di deficit risalenti e importanti.

Ma ancora il salto ermeneutico si spinge molto oltre i contenuti "tecnici" degli artt. 81 e 97 della cost. Sono infatti gli artt. 81 e 97 della Cost. che consentono un controllo sull'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, responsabilità che si connota in senso politico, perché *"nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni future"*. Il giudizio politico che all'immediata scadenza del mandato potrebbe investire l'amministratore potrebbe infatti vertere su una rappresentazione dei risultati di amministrazione che non rappresenta o non può rappresentare in modo efficace e intelligibile anche il debito che si scaricherà fin anche in un futuro remoto. Per questo motivo è la legge stessa che dispone che la mancata approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto comporta automaticamente il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, e quindi il commissariamento prefettizio degli amministratori.

Esiste quindi una presunzione legale assoluta per cui la mancata approvazione dei bilanci e l'incuria del loro squilibrio interrompono il mandato fiduciario elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti⁹. Insomma, per dirla con linguaggio giuridico, siamo davanti a ipotesi, per ora eccezionali, di responsabilità politica oggettiva.

In sintesi la Corte conclude con un ammonimento diretto al legislatore per cui la tendenza al perpetrare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii finisce per

⁸ La Sentenza 18 del 2019 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 714 della Legge 26 dicembre 2015, n. 208 che consentirebbe all'ente locale che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto ad effettuare l'accertamento straordinario dei residui attivi e passivi di modi-

ficar eil piano sotto il profilo temporale e quantitativo scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e ripianando lo stesso nell'arco di 30 anni.

⁹ Corte Cost. n. 228 del 26 settembre 2017.

pregiudicare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo, entrando in collisione, sia con il principio di equità intragenerazionale, che intergenerazionale.

La Corte si spinge ancora più oltre questa constatazione e definisce il valore etico dell'equità intragenerazionale rispetto alla pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata che comporti la necessità di manovre finanziarie restrittive. In questa ipotesi la preoccupazione che la Corte fa propria è quella di non gravare pesantemente sulle fasce deboli della popolazione¹⁰. Questo, a ben vedere, non sarebbe comunque un automatismo del sistema, ma ben potrebbe essere filtrato attraverso le scelte emergenti del circuito democratico-rappresentativo con una compensazione della penalizzazione verso categorie diverse dalle fasce deboli della popolazione.

La Corte differenzia e definisce inoltre il valore dell'equità intergenerazionale, questo sì oggetto delle presunzioni di cui sopra che si concretizza nel monito di *“non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita per le generazioni future alle quali vanno garantite risorse per un equo sviluppo”*.

Nella pronuncia è particolarmente accentuato il nesso causale riconosciuto come automatismo fra rispetto delle regole tecniche finanziarie e responsabilità politica. Norme eccessivamente permissive e derogatorie rispetto ai parametri degli artt. 97 e 81 cost. a) sottrarrebbero gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato, b) non assolverebbero al dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato, poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci, c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

La Corte Costituzionale fa discendere dall'analisi di costituzionalità delle norme impugnate una vera e propria responsabilità politica, per la prima volta tipica e nominata, a prescindere dal riconoscimento democratico. Dalla constatazione che la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemperata per un lunghissimo arco generazionale in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei

¹⁰ Corte Cost. n. 10 del 9 febbraio 2015.

responsabili, la Corte Costituzionale conclude delineando una specifica responsabilità politica, attuale e concreta, tipica e in fase di progressiva ulteriore definizione, fino ad oggi non riconosciuta né fatta valere in sede di voto.

Questa nuova dorsale di individuazione di regole algoritmizzabili è stata percorsa da legislatore e Corte Costituzionale, ed è verosimile ipotizzare la individuazione di ulteriori ipotesi oggettive di responsabilità politica. Occorrerà quindi porsi, a monte, il problema di fissare estensione e limiti del presupposto di non riconoscibilità delle responsabilità politiche-amministrative per l'impossibilità di rappresentazione veritiera dei risultati di amministrazione.

La domanda che sorge a conclusione di queste azzardate riflessioni, ragionando con le categorie concettuali dell'intelligenza artificiale è chi scriverà questo algoritmo, chi sarà proprietario del codice sorgente, e quanto sarà resiliente, ovvero, condizionato rispetto a fattori esogeni che, ad oggi, non possono trascurarsi, quali le gravi crisi finanziarie e monetarie.

Occorre chiedersi se sarà un algoritmo a codice sorgente aperto, accessibile, implementabile sulla base di una logica corale e democratica o potrà diventare proprietario e imperscrutabile nella sua logica a monte, che potrà derivare, anche in via esclusiva, da un approccio tecnico. Come incideranno sull'algoritmo le dinamiche dell'economia mondiale e della globalizzazione finanziaria. Oggi queste variabili sono contemplate dall'art. 81 Cost. che ammette il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta, al verificarsi di eventi eccezionali, ma sono forse quelle più difficilmente riconducibili a una logica algoritmica.