

PAREGGIO DI BILANCIO E STATO COSTITUZIONALE**

1. *L'eterno ritorno di una questione interna allo stato costituzionale* – 2. *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento costituzionale degli altri.* – 3. *La revisione costituzionale italiana e la sua attuazione: a) linee generali.* – 4. *Segue: b) equilibrio di bilancio e politiche di spesa mediante debito pubblico: diritti a rischio?* – 5. *Segue: c) ridefinire lo stato regionale. Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico.* – 6. *Problemi aperti: per una concezione irenica del pareggio di bilancio.*

1. L'eterno ritorno di una questione interna allo stato costituzionale

Quando si parla della riforma costituzionale del bilancio, è ricorrente riferirsi ad essa come l'esito di una richiesta proveniente dall'Europa. La realtà è molto più complessa. In Italia si è discusso di questo tema fin dalla Costituente¹. Su impulso del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, pareva che la Costituzione contenesse una regola diretta a impegnare governo e parlamento “verso il pareggio” o, almeno, si cercò di fare prevalere una simile interpretazione “originalista”². Esigenze di stabilizzazione del sistema politico fecero affermare una ben diversa tesi: non solo l'art. 81 non imponeva il pareggio di bilancio, ma si riconosceva da una dottrina divenuta maggioritaria (Onida 1969, 437 ss.)³ e, poi, fatta propria non senza contraddizioni dalla Corte costituzionale⁴, che la copertura delle leggi di spesa approvate dopo la decisione annuale di bilancio potesse essere svoltaricorrendo a bilanci successivi, col conseguente slittamento semantico della regola di pareggio del bilancio appena approvato, nel concetto, più largo, di equilibrio finanziario complessivo. In questo modo, l'indebitamento diventava un mezzo – e, alla lunga, il principale – di finanziamento delle politiche di spesa dello Stato, non limitato a politiche anticicliche, per fronteggiare le fasi avverse dell'economia, ma esteso a dismisura e in ogni contesto, secondo le più svariate esigenze della classe politica di governo. L'indebitamento, da strumento di sviluppo e crescita secondo le note teorie di Lord Keynes, diventava più modestamente ma efficacemente l'“oppio del bilancio” (MedinaGuerrero 2012, 134).

Di fronte alla crescita incontrollata della spesa pubblica e, parallelamente, all'impennata del debito pubblico che si registra in Italia dagli anni Ottanta del secolo scorso⁵, il tema del pareggio di bilancio è stato ripreso nel discorso intorno alle riforme istituzionali, ma sempre senza successo⁶.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna — andrea.morrone@unibo.it

** Questo saggio è destinato agli *Scritti in onore di Antonello D'Atena*; con qualche variante, è stato anticipato in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, 357 ss.

¹ Com'è noto, due i problemi allora affrontati: il primo, quello di limitare l'iniziativa legislativa (specie parlamentare) in materia finanziaria per evitare politiche di spesa demagogiche, che portò alla previsione dell'obbligo di copertura, su iniziativa di Vanoni e di Einaudi, “come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio”; il secondo, relativo al contenuto di quest'obbligo, con la sostituzione dell'originario testo proposto da Mortati (“le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono *provvedere* ai mezzi necessari per fronteggiarla”) con quello meno impegnativo e più duttile sollecitato da Bozzi e da Perassi (in “le leggi...devono *indicare* i mezzi...”).

² Cfr. Gianniti 2011; Pirozzoli 2011. L'ipotesi di una convenzione interpretativa in direzione del “pareggio di bilancio” nel previgente art. 81 Cost. è ritornata come soluzione offerta alla Corte costituzionale per contenere, mediante il sindacato di ragionevolezza, le spese pubbliche nella crisi finanziaria: cfr. Pace 2011.

³ Il pareggio di bilancio “non è un obbligo giuridico ma un obiettivo politico”. Secondo Onida l'art 81.4 Cost. ha solo lo scopo di obbligare chi propone una spesa ad affrontare il problema dei mezzi necessari per fronteggiarla, per la “responsabilizzazione delle delibere di spesa”.

⁴ Corte cost. sent. n. 1/1966.

⁵ Ma si tratta di una tendenza generale e diffusa nei principali Paesi sviluppati, non frenata anche dove esistono norme anche costituzionali in qualche modo orientate a collegare l'indebitamento alle sole spese per investimento, come nel *Grundgesetz* dopo riforma del 1969 (non a caso abrogata nel 2009).

La storia recente è più nota: la questione è diventata improvvisamente concreta nel vecchio continente, per effetto delle trasformazioni che gli stati nazionali hanno conosciuto a causa del particolare sviluppo dell'integrazione europea. La crisi economico-finanziaria del 2007 ha fatto il resto, portando allo scoperto le contraddizioni e i limiti di un processo di unificazione sovranazionale proprio perché ancora "senza stato". Secondo molti osservatori, più che rispondere a una strategia complessiva e organica, le risposte europee sono state prese sotto la pressione dei mercati e della speculazione finanziaria (Ciolli 2012). Molti punti di riferimento, però, erano presenti nell'ordinamento europeo: le norme di Maastricht, il Patto di stabilità e crescita del 1997, le recenti modifiche introdotte dal *Six Pack* (che, soprattutto, estendono le procedure per disavanzi eccessivi anche al debito), fino al Trattato sul c.d. *fiscal compact*, che ha imposto l'introduzione del principio di pareggio di bilancio negli ordinamenti costituzionali nazionali⁷. Al di là del valore giuridico, politico o simbolico, il patto di bilancio rappresenta il seme di una nuova sfida che riguarda l'Europa e gli Stati membri. Il diritto del bilancio, infatti, è una componente essenziale del diritto dello "stato costituzionale" (su cui Cheli 2005), che, non a caso, affonda le sue radicevoli questioni relative alle decisioni politiche sulle entrate e sulle spese pubbliche (Luciani 2012, *passim*). Partire dal principio del pareggio di bilancio, nel contesto europeo, può rappresentare un'occasione ri-fondativa, per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica, sullo sfondo, verso quella politica. Nelle more di questo processo, non breve e non scontato, è necessario riflettere sui contenuti e sulle conseguenze dell'introduzione del pareggio di bilancio nell'ordinamento costituzionale.

2. Il pareggio di bilancio nell'ordinamento costituzionale degli altri

Anche se non estraneo alla storia dell'ordinamento tedesco almeno a partire dalla Costituzione di Weimar, e, nonostante l'espressa previsione della regola di pareggio del bilancio nel *Grundgesetz*⁸, è solo con la crisi dello stato federale dopo l'oneroso processo di riunificazione⁹ insieme all'esigenza di coordinare il federalismo tedesco con l'integrazione europea, che quella regola conosce in Germania una puntualizzazione più chiara e rigorosa.¹⁰ Se con la *Foederalismusreform I* (2006) è stato introdotto il principio di corresponsabilità dei *Laender* assieme al *Bund* nei confronti degli impegni derivanti dal patto di stabilità europeo (art. 109.5 GG)¹¹, la successiva *Foederalismusreform II* (2009) – oltre a intervenire sulla disciplina degli aiuti finanziari federali (art. 104b GG)¹² – ha previsto che i bilanci del *Bund* e dei *Laender* "di norma devono essere

⁶ La proposta più compiuta, sotto l'egida di Nino Andreatta e Augusto Barbera, è venuta dalla Commissione presieduta da Aldo Bozzi (1983-1984, in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>).

Nel progetto si prevedeva che: 1) il governo presenta annualmente il bilancio per l'anno successivo, le previsioni per l'ulteriore quadriennio ed il rendiconto; 2) le Camere approvano il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti sotto qualunque forma per i cinque anni successivi, 60 giorni prima della presentazione del bilancio preventivo; 3) il pareggio dei bilanci dello Stato e degli enti pubblici stabilendo che le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extra tributarie; 4) la legge di bilancio preventivo, pur non potendo introdurre nuovi tributi e nuove spese, può variare le aliquote fissate dalla legislazione tributaria in vigore, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione esistente per il quinquennio successivo, abrogare leggi di spesa o ridurne l'ambito operativo; 5) la legge deve inoltre contenere l'indicazione dei fondi occorrenti per il finanziamento di nuovi provvedimenti di spesa o di riduzione di entrate per il quinquennio successivo, i fondi relativi al gettito derivante da nuove leggi di entrate alla cui approvazione è subordinata l'utilizzazione degli accantonamenti di spese: le leggi che introducano nuove spese o riduzioni di entrate devono indicare per l'intero quinquennio successivo i mezzi per farvi fronte, utilizzando esclusivamente questi fondi, tranne il caso di calamità naturali e pericolo per la sicurezza del paese, nel qual caso nuove spese possono essere finanziate con nuove entrate; 6) fuori del bilancio di previsione, lo Stato non può fornire garanzie né concedere crediti ed anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione; 7) è vietato approvare provvedimenti legislativi che aumentino le spese o riducano le entrate durante la sessione di bilancio; 8) la legittimazione della Corte dei conti al giudizio di costituzionalità nei confronti delle leggi non conformi al nuovo art. 81; 9) la necessità della maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea in caso di rinvio del Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81.

⁷ Sul carattere "confermativo" della regola di pareggio di bilancio del *fiscal compact* (Tosato 2012, 692). Sui provvedimenti adottati in sede europea (e sui problemi relativi alle fonti, all'efficacia, alla legittimazione democratica), cfr. Viterbo e Cisotta 2012, 323; Bizioli 2012, 121; Donati 2013, 337).

⁸ Cfr. art. 110, comma 1, GG, anche se nessuna norma vietava di raggiungere quell'obiettivo mediante l'indebitamento.

⁹ Dal 1991 al 2008 il debito pubblico passa dal 39,1% al 63,3% (Bifulco 2011, 1).

¹⁰ La riforma tedesca segue e prende spunto dalla nuova Costituzione elvetica del 2001, nella quale il principio di pareggio e il modello di "freno all'indebitamento" hanno rappresentato la risposta alla cronica crescita della spesa pubblica finanziata mediante ricorso al debito. Sulla riforma tedesca ad es. cfr. Häde 2010, 541 ss.

¹¹ Con ripartizione degli oneri derivanti dalle sanzioni per violazione delle norme europee in ragione del 35 e del 65 per cento rispettivamente per il *Bund* e per i *Laender* (ripartendo, tra questi ultimi, l'onere in ragione del 35% a carico di tutti i *Laender* ripartito in rapporto al numero degli abitanti e del 65% in proporzione della rispettiva "responsabilità oggettiva" (109.5 GG).

¹² Rispetto al testo introdotto nel 2006, che limitava gli aiuti della federazione "nei limiti delle competenze legislative ad essa assegnate dalla presente Legge fondamentale", il nuovo art. 104b GG prevede che aiuti federali anche al di fuori delle competenze del

portati in pareggio senza ricorrere al prestito” (art. 109.3 GG). Il pareggio (non l'equilibrio) va perseguito attraverso la puntuale disciplina del c.d. “freno all'indebitamento” (*Schuldenbremse*) e, cioè, quando le entrate da prestiti non superino lo 0,35% del Pil. Ciò vale solo per il *Bund*: per i *Laender* il principio è salvaguardato “solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito”. Il rigore di questa previsione è mitigato quando si stabilisce che il *Bund* e i *Laender* possono disciplinare la “componente congiunturale” in caso di “deviazione dalle condizioni di normalità” (“*Normallage*”), certamente, vista l'indeterminatezza del concetto, con largo margine discrezionale¹³. Se ciò rende difficilmente giustiziabile il rispetto del pareggio, la disposizione non sottrae i governi da un vincolo di “simmetria”, che deve operare nel senso della compensazione del deficit generato nelle fasi di recessione durante le fasi di crescita economica. Un “regime eccezionale”, inoltre, può essere previsto in caso di “calamità naturali” o in seguito a “situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettano gravemente la sua capacità finanziaria” (art. 109.3 GG)¹⁴. L'art. 115 GG, nel ribadire il principio di pareggio, con riferimento al bilancio del *Bund* specifica (con rinvio ad una legge federale per i dettagli) che “in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino”. Gli scostamenti dalla soglia-limite sono registrati in apposito “conto di controllo”; quelli superiori all'1,5% del Pil “devono essere ridimensionati tenendo conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale”. In situazioni eccezionali, il superamento di tali limiti è consentito solo sulla base di una deliberazione del *Bundestag* a maggioranza assoluta, collegata a in piano di ammortamento: la restituzione dei prestiti accesi in seguito a queste decisioni “deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato”. Per scongiurare e controllare situazioni di “emergenza di bilancio” (art. 109a GG), è regolato (mediante legge bicamerale che richiede l'approvazione del *Bundesrat*) un meccanismo di controllo, i cui punti di forza sono l'istituzione di un Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*) che esercita il controllo continuo della gestione di bilancio, la previsione di condizioni e di procedure per l'accertamento di dette situazioni, la fissazione dei principi sull'elaborazione e sull'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire le emergenze di bilancio¹⁵.

Probabilmente la soluzione tedesca ha rappresentato un modello di riferimento: per alcuni una “*moral crusade*” (Perez 2010, 220), per altri una riforma costituzionale “postnazionale” (Bifulco 2011, 5). È solo, però, dopo i provvedimenti europei adottati tra il 2010 e il 2012 che prendono forma le novelle introdotte in Spagna e in Italia, dirette a stabilire, in costituzione e in disposizioni di rango sovra-legislativo, regole simili relative al governo dei conti pubblici, in maniera coerente col diritto prodotto in ambito europeo.

In Spagna, la seconda, rapidissima¹⁶ e, secondo alcuni, “*innecesaria*”¹⁷ riforma costituzionale della Costituzione del 1978, ha inserito nell'art. 135 CE il rispetto, per tutte le amministrazioni pubbliche, di un principio di *estabilidad presupuestaria*, materialmente già presente nella legislazione ordinaria, che si estrinseca nel contenimento del debito rispetto al Pil e la previsione di un limite al deficit strutturale entro i tetti stabiliti dall'Unione europea. A differenza della riforma tedesca – che ha di mira il pareggio per mezzo del “freno all'indebitamento” – la regola iberica è più flessibile¹⁸, accontentandosi dell'obiettivo di “*stabilidad de bilancio*”

Bund possano essere concessi in caso di “calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali che sfuggano al controllo dello Stato e che compromettano gravemente la sua capacità finanziaria”.

¹³ Sulle criticità della riforma, cfr. le opinioni di Ekardt, F., Buscher 2012, 42 ss. e Meyer 2011, 266 ss.

¹⁴ Disposizione che riprende l'art. 2.1 del Reg. CE n. 1467/97. La riforma ha abrogato la disposizione contenuta nel secondo periodo del primo comma dell'art. 115 GG, laddove si stabiliva la *golden rule* dell'indebitamento solo per spese di investimento e le eccezioni consentite solo “per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale”. Evidentemente, tale modifica è giustificata dalla nuova previsione di un freno all'indebitamento, non condizionato più come nel passato all'ammontare delle spese sia pure in conto capitale, ma dai tetti costituzionalmente e puntualmente stabiliti.

¹⁵ Con legge del 10 agosto 2009 in attuazione dell'art. 115, oltre a specificare quando si versa in una “anomala situazione congiunturale”, si prevede il varo del Consiglio di stabilità, composto dal Ministro delle finanze e dal Ministro dell'economia e dell'innovazione tecnologica del *Bund* e i ministri finanziari dei *Laender*, che svolge dal 1° gennaio 2010 la valutazione del quadro economico di *Bund* e *Laender* e il monitoraggio della gestione finanziaria, con riferimento specifico alle cinque regioni che hanno ottenuto, dal nuovo art. 143b GG, finanziamenti aggiuntivi per il dissesto finanziario (Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein). La nuova disciplina costituzionale, entrata in vigore dal 2011, prevede termini differenti per l'adeguamento alla disciplina del freno all'indebitamento per il *Bund* e per i *Laender*, rispettivamente impegnati per il 2016 e il 2020.

¹⁶ Approvata il 2 settembre al Congresso e il 7 settembre al Senato, in mancanza della richiesta di referendum di ratifica, la riforma è stata pubblicata il 27 settembre 2011. Sul testo cfr. Álvarez Conde e Suoto Galván 2012, *passim*.

¹⁷ Secondo l'espressione usata dal *Tribunal constitucional* nella sent. 134/2011, resa sulla legislazione contabile contenuta nelle ley 18/2001 e nella ley orgánica 5/2001. Per una critica a quest'opinione diffusa nella letteratura, cfr. Medina 2012, 145 e 162, che spiega bene come la costituzionalizzazione si giustifichi anche per l'esigenza di legittimare il potere statale di limitare l'autonomia finanziaria delle Comunità autonome per contenere il deficit, nonché per derogare all'autonomia di indebitamento riconosciuta fino a quel momento agli enti locali.

¹⁸ Dubbi sugli effetti giuridici della riforma in direzione del rispetto del vincolo e del contenimento del debito esprime López Díaz 2013, 27 ss.

per lo Stato e per le Comunità autonome, mentre prescrive il “pareggio” (“*equilibrio presupuestario*”) solo per gli enti locali (art. 135.2, par. 2). Anche se manca una misura concreta per il limite al *deficit*, quest’ultimo, è indicato attraverso il concetto di “deficit strutturale”, e con un “rinvio mobile” ai tetti stabiliti dall’Unione europea.¹⁹ Una riserva di legge statale subordina le decisioni dello Stato e delle Comunità autonome a emettere debito o ricorrere al credito (art. 135.3 CE, art. 13.4 l.o. 2/2012). Rispetto alla formula originaria, è stata irrigidita la disposizione che, nel prevedere l’obbligo di pagare il capitale e gli interessi del debito pubblico, vede ora prescritto che ciò avvenga con “priorità assoluta”, facendo discutere in dottrina per le ricadute sulla regola di “*estabilidad presupuestaria*” e sulla tenuta dello “stato costituzionale”²⁰.

La revisione ha posto in questione la possibilità di continuare a definire politiche anticicliche: proprio l’assunzione del concetto di *deficit* strutturale, e le affinità in più punti con la riforma tedesca, fanno propendere per ammettere l’indebitamento in ragione delle congiunture del ciclo economico, a condizione che, nelle situazioni normali o di crescita, l’avanzo di bilancio sia destinato alla copertura del *deficit* formatosi nelle fasi di decrescita. Del resto, proprio la legge di attuazione (art. 11.2) ha previsto che in caso di “riforme strutturali con effetti sul bilancio di lungo periodo”, si può consentire, in accordo con la normativa europea, “un *deficit* strutturale per l’insieme delle amministrazioni pubbliche pari al 0,4% del Pil nominale” (o in misura inferiore se così è previsto dal diritto europeo). Ovviamente, le decisioni di indebitamento dipendono dal livello del debito pubblico²¹.

Anche nella revisione spagnola, regole straordinarie vengono ipotizzate in caso di “recessione economica”, “catastrofi naturali” e “situazioni di emergenza straordinaria”, condizionate da un medesimo generico fattore²², valutato con delibera della maggioranza assoluta del Congresso dei deputati (art. 135.4 CE): qui i limiti del deficit strutturale e del volume del debito possono essere superati, ma nei termini stabiliti dalla legge organica di attuazione (art. 135.5, lett. a). Si tratta, nel caso delle recessioni e, soprattutto, delle situazioni eccezionali, di “clausole di apertura” e di “concetti indeterminati”, che lasciano ampi spazi di manovra alla politica, ma che, certamente, trovano nelle decisioni europee un faro di orientamento generale. Privilegiando un’interpretazione sistematica, vanno considerate eccezioni che devono confermare la regola, spingendo il legislatore a dotarsi comunque di soluzioni che permettano di rientrare dal debito, correggendo le deviazioni dai tetti prestabiliti (Medina Guerrero 2012, 157). I limiti statali alle Comunità autonome e agli enti locali, pur severi (un “*bloque de constitucionalidad presupuestaria*”)²³, ricevono una veste costituzionale necessaria per “coprire” anche la legislazione già vigente. Nel ridurre certamente le politiche territoriali, tale scelta si giustifica pure per l’esigenza di svolgere gli obiettivi europei di contenimento di *deficit* e debito pubblico.

Singolare la vicenda francese. Dopo la novella del 2008, la Costituzione prescrive, per le leggi di programmazione sugli “orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche”, “l’obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche” (art. 34). Ritenute insufficienti a garantire “una seria gestione delle finanze pubbliche”, il “Comitato Camdessus” suggeriva nuove regole costituzionali, sul modello tedesco.²⁴ Il 13 luglio 2011 è stata deliberata una nuova proposta di modifica della Costituzione²⁵, che inseriva, nell’art. 34, le “*lois-cadres d’équilibre des finances publiques*”, fonte “interposta” tra le *lois organique* e le leggi ordinarie, destinate a fissare, per almeno un triennio, “*les orientations pluriannuelles, les normes d’évolution et les règles de gestion des finances publiques*”, allo scopo di assicurare “*l’équilibre des comptes des administrations publiques*”. Le leggi quadro avrebbero condizionato l’adozione e vincolato il contenuto delle annuali “*lois de finances*” e delle “*lois de financement de la sécurité sociale*”, secondo una disciplina *ad hoc* dettata da una

¹⁹ La *ley orgánica* 2/2012 del 27 aprile 2012 sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria, prevede che l’obiettivo sia “coerente con la normativa europea” e che per “stabilità di bilancio” si intenda la “situazione di equilibrio o di avanzo strutturale” (art. 3). Il concetto di deficit strutturale è quello “aggiustato per il ciclo, al netto delle misure temporanee e eccezionali” (art. 11.2).

²⁰ Cfr. Ruiz-Rico Ruiz 2013.

²¹ Il legislatore ha ribadito il vincolo europeo del 60% del Pil, ripartendolo tra Stato, comunità autonome e enti locali rispettivamente per il 44, 13 e 3 per cento (art. 13.1), vietando operazioni di indebitamento netto in caso di superamento di detti limiti. Qualora il volume del debito superi del 95% dei limiti previsto per ciascun ente territoriale, l’indebitamento è consentito solo mediante operazioni di tesoreria (art. 18).

²² Analogamente al GG, il fattore è indicato nella formula “*que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*”.

²³ Cfr. García Heredia 2013, 187.

²⁴ Cfr. *Rapport* del 21 giugno 2010 presentato dal Gruppo di lavoro costituito dal Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, guidato dal governatore onorario della Banca di Francia e direttore generale del FMI Michel Camdessus.

²⁵ Cfr. *Projet de loi constitutionnelle relatif à l’équilibre des finances publiques, texte adopté* n. 722, 13 luglio 2011, votato dal Parlamento, ma rimasto in attesa di approvazione definitiva ai sensi dell’art. 89 CF, per la mancata convocazione del referendum o del parlamento riunito in Congresso, da parte del nuovo Capo dello Stato. Sulla costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio, cfr. il dibattito coordinato da Bouvier 2012, 3 ss.

legge organica di attuazione.²⁶ Il nuovo Presidente della Repubblica, tuttavia, ha seguito una strada diversa, coerente col programma elettorale di rinegoziare i vincoli europei a favore della crescita. In forza di una decisione del *Conseil constitutionnel*, che ha ritenuto non obbligatorio modificare la Costituzione per ratificare il Trattato sul c.d. *fiscal compact*²⁷, Francois Hollande ha fatto approvare dal Parlamento una "*loi organique*" sulla programmazione e la *governance* delle finanze pubbliche²⁸, che sviluppa il principio di equilibrio contenuto nell'art. 34 dopo la revisione del 2008, sostanzialmente de-costituzionalizzandolo. La nuova "*loi de programmation des finances publiques*", che sostituisce la *loi cadre*, "stabilisce l'obiettivo di medio termine delle amministrazioni pubbliche" menzionato dall'articolo 3 del Trattato sul *fiscal compact*, determina "le traiettorie dei saldi strutturali e effettivi annuali", chiarendo, in maniera conforme agli altri Paesi già visti, che il saldo strutturale è "*le solde corrigé des variations conjoncturelles, déductions faite des mesures ponctuelles et temporaires*". In base, però, alla decisione del *Conseil constitutionnel* che ne certifica la sostanziale conformità a Costituzione²⁹, la legge di programmazione vede ridotta ogni forza giuridica condizionante, in quanto la sua disciplina non deve incidere sui poteri del Governo e sulle competenze legislative del Parlamento, né può considerarsi "sovraordinata" alle "*lois de finances*" e alle "*lois de financement de la sécurité sociale*", le quali, ancorché debbano rispettare il Trattato, non sono pienamente giustiziabili, non potendo essere sindacate dal *Conseil*, né fatte oggetto di una questione prioritaria di costituzionalità, ma affidate solo al controllo di convenzionalità dei giudici comuni.

3. La revisione costituzionale italiana e la sua attuazione: a) linee generali.

La revisione costituzionale introdotta (frettolosamente per Brancasi 2012, 108)³⁰ dalla legge cost. n. 1 del 2012 modifica quattro articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e detta le regole per l'approvazione di una nuova "legge di contabilità", destinata a fare da quadro di riferimento per le decisioni di bilancio degli enti costitutivi della Repubblica (art. 5). L'art. 6 prevede l'applicazione delle nuove norme a decorrere dall'esercizio finanziario del 2014 (mentre l'Italia si è impegnata a raggiungere il "pareggio strutturale" del bilancio entro la fine del 2013).³¹ Anticipando la scadenza del 28 febbraio 2013 (art. 5, comma 3), è stata approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Interessante è notare che tanto la legge cost. 1/2012 quanto la legge n. 243/2012 reclinano nel titolo la denominazione del principio come "pareggio di bilancio": nel testo dei nuovi articoli 81, 97 e 119 Cost. e nell'art. 5 della stessa legge cost. n. 1/2012, così come nella legge n. 243/2012 si parla sempre di "equilibrio di bilancio"³². Non si tratta di una contraddizione, però.

Con carattere generale e portante (Cabras 2012, 112), il nuovo art. 97 stabilisce che tutte le "pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e

²⁶ Secondo (Frayssé 2012, 5), si sarebbe abbracciata così una "logica economica" che non tiene conto del "consenso del popolo nei confronti delle tasse", sancito nell'art. 14 della *Déclaration* del 1789.

²⁷ Cfr. *Décision* n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012 che esclude il ricorso alla modifica costituzionale per la ratifica del Trattato sul *fiscal compact*; la conseguenza è la svalutazione dell'art. 8 del Trattato, che non avrebbe l'effetto di abilitare la Corte di Giustizia a svolgere un controllo di conformità al *fiscal compact* delle disposizioni della Costituzione, proprio perché l'art. 3 consente la scelta circa la forma normativa di attuazione del vincolo di bilancio. La dottrina ha criticato questa scelta, parlando di "banalizzazione del controllo di costituzionalità", di un'apertura di fatto dell'ordinamento interno a quello europeo, dell'esposizione della Francia a responsabilità verso altre parti del Trattato: cfr. Magnon 2012, 862; Roux 2012, 855.

²⁸ Cfr. *Loi organique* n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012.

²⁹ Cfr. *Décision* n. 2012-658 DC del 13 dicembre 2012, commentata da Lascombe 2013, 441.

³⁰ Va ricordato che il governo ha presentato un proprio progetto qualche settimana dopo l'invio di una lettera, datata 5 agosto 2011 e rimasta segreta fino alla fine di settembre, da parte del governatore della Banca centrale europea Jean-Claude Trichet e di quella italiana Mario Draghi, nella quale si chiedono riforme strutturali e l'introduzione della regola sul pareggio di bilancio. Cfr. il testo in *Corriere della sera*, 29 settembre 2011.

³¹ La legge di attuazione n. 243/2012 ha stabilito che le regole relative sia all'equilibrio di bilancio sia al concorso alla sostenibilità del debito pubblico degli enti territoriali, nonché quelle concernenti il contenuto della legge di bilancio dello Stato (cfr. art. 15, ciò in vista del coordinamento tra questa disciplina e quella contenuta nella legge n. 196/2009 recante "Legge di contabilità e finanza pubblica"), si applichino a decorrere dal 2016 (art. 21).

³² Anche da questo punto di vista la riforma costituzionale è ritenuta meno rigida del Trattato sul *fiscal compact* (D'Amico 2012 distingue tra regole europee e discrezionalità nazionale). Invero, mentre il pareggio è l'obiettivo della riforma, l'equilibrio dei bilanci è il mezzo (Cabras 2012, 112).

la sostenibilità del debito pubblico”.³³ Si tratta di un duplice principio: da un lato quello dell’equilibrio di bilancio, dall’altro quello della sostenibilità del debito, entrambi da assicurare in maniera corrispondente alle norme dell’ordinamento europeo. La disposizione opera un rinvio mobile al diritto europeo: a differenza dell’art. 117, comma 1, Cost. che parla di “rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”, l’art. 97 Cost. impone un limite di “coerenza”. Ma, a parte la differenza terminologica tra l’ordinamento “comunitario” e quello dell’Unione europea”, non sembra che questa disposizione possa intendersi meno prescrittiva dell’altra. Tanto l’equilibrio di bilancio quanto la sostenibilità del debito, appartengono al novero delle decisioni che lo Stato italiano deve condividere con le istituzioni europee e, in particolare, che devono essere assunte in modo idoneo ad assicurare l’effettività delle prescrizioni europee. Le altre norme costituzionali declinano il contenuto di questi due principi nella dimensione dello stato regionale.

Lo Stato è tenuto ad assicurare “l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”. A questo obiettivo di “pareggio” in senso tecnico, si deve arrivare senza risorse da prestiti concessi allo Stato attraverso il mercato finanziario. Ricorrere all’indebitamento, infatti, da decisione sostanzialmente libera (una regola di fatto, specie nel contesto politico italiano) diventa un’eccezione costituzionalmente condizionata: è consentito “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”. Si individuano così due ipotesi distinte (anche morfologicamente): solo la seconda, per le possibili “rotture” di ogni argine, richiede una specifica autorizzazione del Parlamento a favore del governo; ma, in ogni caso, le cause che possono giustificare l’indebitamento vanno comunque apprezzate, da parte dei titolari dell’indirizzo politico, in coerenza con gli obiettivi delle politiche europee.³⁴ La libertà politica dello Stato è, di nuovo, discrezionalmente orientata verso gli obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee. Tornerò sul punto. Per il resto, la nuova formula dell’art. 81 Cost., con qualche variante lessicale non di rilievo, ribadisce i principi costituzionali già vigenti in ordine all’annualità del bilancio, al potere di iniziativa privilegiata e riservata del governo, al potere delle camere di approvare bilancio e rendiconto³⁵, all’esercizio provvisorio, possibile solo “per legge” e “per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi”. Non è frutto di un mero ritocco stilistico, invece, il venir meno della disposizione che stabiliva il carattere non normativo o solo formale della legge di bilancio e, di contro, l’obbligo di copertura per “ogni *altra* legge di spesa”. La conseguenza ora è che anche il bilancio diventa una “legge” a tutti gli effetti, una legge materialmente normativa, con la conseguenza che per “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri” rispetto alla legislazione sostanziale vigente e, quindi, anche per questa nuova legge di bilancio nella misura in cui abbia anche questo scopo innovativo, è costituzionalmente previsto l’obbligo di provvedere “ai mezzi per farvi fronte”. In questo modo – cercando di mettere fine molto opportunamente alla prassi italiana della frammentazione delle decisioni finanziarie – nella legge di bilancio confluiscono tutti i documenti contabili, ivi comprese le norme contenute nella legge finanziaria o legge di stabilità. L’art. 15 della legge n. 243/2012 determina il contenuto della legge di bilancio dello Stato, rinviando per l’ulteriore disciplina a *altra “legge dello Stato”* (presumibilmente e con i dovuti adattamenti questa legge può essere considerata transitoriamente la legge n. 196 del 2009)³⁶.

³³ L’art. 2 della legge di attuazione individua le “amministrazioni pubbliche” richiamando “gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale”. Nell’espressione “amministrazioni locali”, visti la portata dell’art. 97 Cost. e il richiamo contenuto nell’art. 3 della legge n. 243/2012, rientrano ovviamente le regioni, anche quelle ad autonomia differenziata, venendo così molto corretto il principio di specialità, che è subordinato alle regole costituzionali del pareggio di bilancio. Per l’equilibrio di bilancio delle amministrazioni “non territoriali” provvede l’art. 13 della medesima legge specializzata.

³⁴ Del resto i parametri per determinare l’equilibrio di bilancio, il rientro dal debito, le fasi avverse o favorevoli del ciclo economico, gli “eventi eccezionali” sono stabiliti dal diritto dell’Unione europea e, ad essi, rinvia tanto la legge cost. n. 1/2012, quanto la legge n. 243/2012.

³⁵ Nulla si dice di nuovo circa la latitudine e i limiti del potere delle camere circa la possibilità di ridurre le entrate e aumentare le spese: non si è colta così l’occasione per rimediare a un vuoto normativo che ha consentito al nostro Parlamento di esercitare un potere di emendamento delle proposte del governo praticamente senza limiti. Ben diversa, com’è noto, la situazione negli ordinamenti a noi più vicini: nel Regno Unito ogni iniziativa in materia di spesa è riservata solo al governo e per questo al Ministro del Tesoro; in Francia la Costituzione della V Repubblica vieta qualsiasi emendamento sul versante delle spese (aumento) e delle entrate (riduzione); mentre in Germania è previsto il necessario assenso della cancelleria per aumentare le spese.

³⁶ Il d.d.l. di bilancio è articolato in due sezioni: a) la prima, per il triennio di riferimento, contiene le *disposizioni* di entrata e di spesa (cassa e competenza) e, in particolare, il saldo netto da finanziare, coerente con gli obiettivi programmatici funzionali alla realizzazione dell’equilibrio di bilancio ai sensi dell’art. 3 della legge di attuazione; b) la seconda parte, invece, le *previsioni* di entrata e di spesa, espresse per competenza e per cassa, sulla base della legislazione vigente, “tenuto conto dei parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e delle proposte di rimodulazioni da introdurre alle condizioni e nei limiti della

Per le autonomie territoriali, si ridefinisce il quadro delle competenze, riportando a livello statale, a titolo esclusivo, la “armonizzazione dei bilanci pubblici”, competenza questa che a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione era stata regionalizzata, nel quadro delle materie di legislazione concorrente; mentre il nuovo art. 119 Cost., dopo la proclamazione dell’autonomia di entrata e di spesa, condiziona ora le politiche degli enti territoriali al vincolo di “rispetto dell’equilibrio di bilancio”, con la previsione aggiuntiva che gli enti regionali e locali “concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”. A differenza dello Stato, che, lo si è visto, può assumere decisioni d’indebitamento tenendo conto del ciclo economico e in ragione di eventi eccezionali, resta confermato che regioni e enti locali non possono ricorrere al mercato finanziario se non per la copertura di *spese per investimento* (la c.d. *golden rule*), con la precisazione *puntuale* che, in tali circostanze, siano “contestualmente” definiti “piani di ammortamento”, e sempreché “per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio”. Disposizione, quest’ultima, che contribuisce a ridefinire il rapporto tra regione e autonomie locali, rilanciando il ruolo di programmazione e di governo regionale (Morrone 2010).

La disciplina relativa al contenuto della legge di bilancio dello Stato, alle norme fondamentali e ai criteri “volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” viene affidata ad una “legge specializzata”³⁷, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, “nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”. Questa disposizione, di portata generale (che, quindi, sistematicamente avrebbe dovuto essere collocata accanto a quella inserita nell’art. 97 Cost.), si riferisce a tutti gli enti della Repubblica, comprese le regioni speciali³⁸. Le linee di tale disciplina di attuazione, approvata, come anticipato, con legge n. 243/2012, sono state poste già nella stessa legge cost. n. 1/2012: l’art. 5 indica il contenuto della “legge specializzata”, ribadendo che si applicherà al “complesso delle pubbliche amministrazioni”. La stessa disposizione rinvia ai regolamenti parlamentari, inoltre, per l’esercizio della “funzione di controllo della finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficienza della spesa delle pubbliche amministrazioni. In tal modo, si vuole rilanciare il potere di controllo delle camere sui conti pubblici, non solo dello Stato ma, forse troppo ottimisticamente, di tutti gli enti della Repubblica. Seguendo l’indicazione del *Fiscal compact* e per controbilanciare i poteri di bilancio del governo, è istituito presso le Camere di un organismo indipendente, denominato “Ufficio parlamentare di bilancio”, al quale assegnare compiti di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio (art. 5, lett. f) legge cost. n. 1/2012 e art. 16 ss. legge n. 243/2012). L’Ufficio dovrebbe svolgere funzioni conoscitive e di controllo, collocato al crocevia tra tutti i soggetti interessati dall’applicazione dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico: entra in rapporto con tutte le amministrazioni pubbliche, gli enti di diritto pubblico o quelli partecipati da soggetti pubblici, ai quali può richiedere oltre alla comunicazione di dati o informazioni, “ogni forma di collaborazione ritenuta utile” per svolgere i propri compiti istituzionali (art. 18, comma 6, legge n. 243/2012).³⁹ Colmando un vuoto della legge costituzionale, molto criticato in dottrina, la legge specializzata “recupera” la Corte dei conti, specificando che svolge per lo Stato il controllo successi-

legge dello Stato, apportando a tali previsioni, alle quali viene assicurata autonoma evidenza contabile, le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge” (art. 15, legge n. 243/2012).

³⁷ Preferisco questa formula per sottolineare, con autorevole dottrina (Barbera), il carattere di fonte specializzata a questa legge, in ragione sia del contenuto, sia della forma (la maggioranza qualificata di approvazione). Altri hanno parlato di “legge organica” (Lupo 2012, 106 ss.), quasi che la legge cost. 1/2012 avesse introdotto un nuovo tipo di fonte del diritto. In realtà, la riforma costituzionale non pare aver voluto creare un atto diverso dal “tipo” legge ordinaria dello Stato, limitandosi solamente, ad innalzare il *quorum* deliberativo rispetto alla regola della maggioranza semplice. La stessa legge n. 243/2012 prevede (solo) una clausola di abrogazione espressa a garanzia della propria rigidità formale.

³⁸ Confermando che l’autonomia differenziata non gode di un regime privilegiato e inderogabile, del resto ora privo di senso nel quadro dei vincoli dell’Unione europea; vedi però art. 9, comma 6, legge n. 243/2012.

³⁹ I tre componenti che costituiscono il “Consiglio” dell’Ufficio parlamentare, nominati d’intesa da parte dei Presidenti delle due camere, sono scelti “tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale”, durano sei anni senza possibilità di una riconferma (art. 16). Spetta a quest’organo autonomia contabile e regolamentare, e una dotazione di personale e mezzi (art. 17). Tra le funzioni assegnate vi sono stime, analisi, verifiche e valutazioni in merito, tra gli altri, agli andamenti della finanza pubblica e alla sostenibilità del debito, all’attivazione del meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all’obiettivo programmatico strutturale e agli scostamenti nel caso di eventi eccezionali che consentono l’indebitamento dello Stato. Nel caso di valutazioni “significativamente divergenti” dell’Ufficio rispetto al Governo, quest’ultimo, se ne fa richiesta almeno un terzo di una commissione parlamentare competente per la finanza pubblica, illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni o di adeguarsi a quelle dell’Ufficio (art. 18, comma 3).

vo di gestione dei bilanci degli enti territoriali e non “ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell’equilibrio dei bilanci” sancito in via generale dall’art. 97 Cost. (art. 20).⁴⁰

4. Segue: b) equilibrio di bilancio e politiche di spesa mediante debito pubblico: diritti a rischio?

La regola costituzionale di pareggio/equilibrio di bilancio ha già fatto molto discutere: la legge specializzata ha sciolto, però, molti nodi. Non si allude al pareggio contabile, ma al pareggio del saldo strutturale al netto del ciclo economico e delle misure *una tantum* o temporanee. Non si stabilisce un obbligo statico di pareggio, ma si pongono regole dinamiche, condizionate da fatti concreti (congiuntura e eventi eccezionali) e da decisioni politiche contingenti che consentono il ricorso anche al debito, per realizzare il pareggio. Il concetto di “equilibrio” serve a prefigurare, prescrivendolo, il percorso (europeo e nazionale) per realizzare un “sano” bilancio in pareggio, con disavanzi e debito pubblico *contenuti e sostenibili*. I concetti che contano sono fissati nella legge di attuazione, attraverso un gioco di rimandi a catena a definizioni predefinite, e mediante rinvii mobili al diritto dell’Unione europea. L’art. 3, comma 2, della legge n. 243/2012 stabilisce che “L’equilibrio dei bilanci corrisponde all’obiettivo di medio termine”, ossia il “valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione europea”. Per “saldo strutturale” s’intende il “saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, comunque, definito in conformità all’ordinamento dell’Unione europea” (art. 2, lett. d); mentre per “conto consolidato”, il “conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall’ordinamento dell’Unione europea” (art. 2, lett. b), il cui saldo consente di stabilire la misura del debito (indebitamento netto) o dell’avanzo (accreditamento netto), anche questi così come “definiti ai fini della procedura per disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea” (art. 2, lett. c).⁴¹ Coerentemente, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio fissano per ogni anno del periodo di programmazione “obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell’obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo”, nel caso di “eventi eccezionali” o di scostamenti negativi “pari o superiori allo scostamento considerato significativo dall’ordinamento dell’Unione europea e dagli accordi internazionali in materia” (art. 3, comma 3, che rinvia alle norme contenute negli artt. 6 e 8 della stessa legge n. 243/2012).⁴² Il bilancio dello Stato, redatto secondo quanto stabilito nell’art. 15 della legge specializzata (e sulla base delle norme contenute nella legge n. 196 del 2009), a sua volta, è in equilibrio quando “corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici” indicati nei suddetti documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (art. 14, legge n. 23/2012).⁴³

Per l’Italia l’obiettivo di medio termine coincide con il saldo strutturale in pareggio: obiettivo che, secondo gli impegni, dovrebbe essere raggiunto nel 2013 e, salvo un saldo negativo dello 0,4% nel 2014, sarebbe mantenuto anche nel 2015 e nel 2016⁴⁴. Per il pareggio di bilancio non è ammesso ricorrere all’indebitamento: è questa una delle novità più significative della riforma costituzionale (salvo ovviamente ricorrere a prestiti per il rimborso del debito pregresso; anche se, come si dirà, questa stessa possibilità deve fare i conti con l’obbligo costituzionale della “sostenibilità del debito”: cfr. art. 4, comma 2, legge n. 243/2012, cfr. Brancasi 2012).

⁴⁰ La norma rinvia ad apposita legge dello Stato per l’attuazione della funzione di controllo della Corte dei conti, specificando che le regioni ad autonomia differenziata provvedono al riguardo “in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione”.

⁴¹ Gli obiettivi riferiti ai saldi del conto consolidato e strutturale, nonché il valore dell’obiettivo di medio termine devono essere indicati dal Governo nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio presentati alle Camere per le conseguenti deliberazioni (art. 2, comma 2, legge n. 23/2012).

⁴² In caso di concomitanza tra meccanismo di correzione e interventi per fronteggiare eventi eccezionali, l’art. 8, comma 3, prevede la possibile sospensione del primo “sino all’esercizio precedente a quello a partire dal quale ha inizio l’attuazione del piano di rientro” previsto dall’art. 6, comma 3.

⁴³ Il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare è indicato per ciascun anno del triennio di riferimento; in ogni caso i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio “devono risultare compatibili con il rispetto dell’equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso”, determinato ai sensi dell’art. 3 (art. 14, commi 2, 3). L’ultimo comma della disposizione si occupa del rendiconto dello Stato.

⁴⁴ Cfr. Ministero dell’economia e delle finanze, *Documento di finanza pubblica 2013*, Roma, 2013, pag. 26.

Ciò non irrigidisce o preclude scelte politiche di governo: l'indebitamento è sempre praticabile per fronteggiare la componente ciclica e l'ipotesi di eventi eccezionali.⁴⁵ Solo non più senza regole. Nel primo caso, l'incidenza della componente ciclica è determinata in sede europea (art. 2, lett. f), mediante l'indicazione di un apposito parametro che commisura l'incidenza delle fluttuazioni congiunturali⁴⁶ sul bilancio dello stato.⁴⁷ Nel secondo caso, "eventi eccezionali" possono giustificare il ricorso al debito ma solo *previa* autorizzazione del governo approvata con atto bicamerale non legislativo⁴⁸, secondo la procedura dettagliata nell'art. 6, comma 3, della legge n. 243/2012. In questo caso solamente, infatti, sono possibili "scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico". Con formule che possono considerarsi simili – sia a livello europeo, sia a livello costituzionale – nella categoria rientrano: 1) i "periodi di grave recessione economica relativi anche all'area euro o all'intera Unione europea"; 2) gli "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato", concetto che comprende anche "le gravi crisi finanziarie" e "le gravi calamità naturali", purché entrambi i casi diano luogo a "rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese" (art. 6, comma 2). Il carattere *extra ordinem* dei presupposti legittimanti, e la gravità delle decisioni da assumere, giustifica la procedura speciale di decisione sull'indebitamento: il governo qualora ritenga indispensabile scostarsi dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, predispone una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica che presenta alle camere insieme a una specifica autorizzazione che indichi "la misura e la durata dello scostamento", fissi le "finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso" scostamento, e definisca un "piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi" (che decorre dall'esercizio finanziario successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, "tenendo conto del ciclo economico").⁴⁹ Il piano può essere aggiornato con le stesse modalità "al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali" ovvero quando il Governo, in ragione dell'andamento del ciclo economico, intenda "apportarvi modifiche".

L'introduzione dell'equilibrio di bilancio, come negli altri Paesi, è compatibile con politiche di *deficit spending*, anche se l'indebitamento è sottoposto ora a limiti (non rigidi), relativi a presupposti (distinguendosi tra effetti del ciclo economico e eventi eccezionali), soggetti (governo, parlamento e istituzioni europee) e procedimenti (deliberativi e di controllo), che incrociano scelte politiche e norme giuridiche di dimensione internazionale, europea e nazionale. Inoltre, fugando il dubbio che il pareggio di bilancio possa realizzarsi senza garanzia dei diritti fondamentali, è previsto espressamente un meccanismo mediante il quale lo Stato, tanto nelle fasi avverse del ciclo, quanto in occasione di eventi eccezionali, deve concorrere ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali dei "livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali" (art. 5, comma 1, lett. g), legge cost. 1/2012).⁵⁰

⁴⁵ Cfr. l'art 81, comma 2 Cost. e l'art. 5, lett. d, legge n. 23/2012, che fissa la casistica in tre ipotesi di "eventi eccezionali", e distingue tra indebitamento legato agli effetti del ciclo economico e indebitamento per "eventi eccezionali". Cfr. De Ioanna 2012, 54.

⁴⁶ Rilevante in proposito è l'*output gap*, ossia la variabile che misura la distanza tra il livello di crescita potenziale e il livello del prodotto interno lordo corrente.

⁴⁷ In base al DEF 2013 il parametro europeo adottato dal Comitato di politica economica dell'UE è quello della "semi-elasticità", per cui in base alle stime si passerà da un livello pari al -2,3% nel 2013 a 0,5% nel 2017. Cfr. *op. cit.*, pag. 27.

⁴⁸ In questo senso chiaramente l'art. 5, comma 1, lett. d), nella parte in cui, portando ad effetto la "e" utilizzata in funzione disgiuntiva dal secondo comma del nuovo art. 81 Cost., prevede la disciplina degli "eventi eccezionali (...) al verificarsi dei quali è consentito "il ricorso all'indebitamento *non limitato* a tenere conto degli effetti del ciclo economico". A due distinte ipotesi di indebitamento (per il ciclo e per gli eventi eccezionali) fa riferimento il combinato disposto delle lett. b) c) e d) della medesima disposizione, in ordine alla disciplina circa l'accertamento degli scostamenti rispetto alle previsioni (che vanno appositamente distinte nei due casi), in ordine al limite massimo degli scostamenti per l'andamento del ciclo economico e all'autorizzazione al superamento di quello stesso limite (consentito solo nel caso di eventi eccezionali).

⁴⁹ Questa stessa procedura è seguita quando il Governo intenda ricorrere all'indebitamento "per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie" al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali previsti nella seconda delle due ipotesi indicate (art. 6, u.c., l. n. 243/2012).

⁵⁰ In sede di attuazione, è stato creato un apposito "Fondo straordinario per il concorso dello Stato", istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, finanziato sia da quote parte dell'indebitamento consentito per la correzione degli effetti del ciclo (tenendo conto anche delle conseguenze sulle entrate delle autonomie locali), sia da quote derivanti dalle deliberazioni parlamentari per fronteggiare eventi eccezionali, le cui risorse sono distribuite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzata o dal ciclo o dagli eventi eccezionali (art. 11, legge n. 243/2012).

5. Segue: c) ridefinire lo stato regionale. Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico

La riforma orienta in modo chiaro il *federalising process* italiano. Il quadro normativo delle politiche di bilancio delle autonomie territoriali è, ormai, europeo e nazionale: quest'ultimo rinvenibile nelle norme costituzionali modificate, nelle disposizioni della legge specializzata, e in apposite norme contenute in ulteriori leggi e regolamenti dello Stato. La legge specializzata sviluppa i tre principi fondamentali contenuti nella nuova edizione dell'art. 119 (vincolo all'equilibrio di bilancio, concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'UE, indebitamento solo per investimenti e con contestuale definizione di piani di rientro purché sia osservato l'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna regione), e fissa la cornice per le regole che saranno dettate da atti legislativi e regolamentari di attuazione⁵¹.

Per tutte le autonomie territoriali, i bilanci sono considerati in equilibrio (*rectius*: in pareggio) quando, in sede sia di previsione sia di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, per competenza e per cassa, tra le entrate e le spese finali; b) un saldo non negativo, sempre in termini di competenza e di cassa, tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, comma 1, legge n. 243/2012). Se in sede di rendiconto di gestione risulta un valore negativo in detti saldi, l'ente territoriale adotta "misure di correzione" che assicurino il recupero entro il triennio successivo. Eventuali saldi positivi sono invece destinati "all'estinzione del debito maturato dall'ente", ma possono essere orientati a finanziare spese d'investimento, qualora lo consentano i vincoli del diritto dell'Unione europea e di equilibrio di bilancio (art. 9, commi 2 e 3).

Ribadito che l'indebitamento è consentito solo per la spesa in conto capitale e con "contestuale" adozione di piani di ammortamento, l'art. 10 della legge n. 243/2012 precisa che la durata non può essere superiore "alla vita utile dell'investimento", evidenziando l'incidenza annuale delle obbligazioni assunte e le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. Poiché l'indebitamento è comunque condizionato al vincolo dell'equilibrio di bilancio (relativo al saldo finale di cassa, ex art. 9, comma 1, lett. a) "per il complesso degli enti di ciascuna regione" e "compresa la medesima regione", si prevede una procedura negoziale funzionale allo scopo, articolata in "apposite intese" tra regione e enti locali: annualmente gli enti locali comunicano alla regione il saldo di cassa previsto e gli investimenti da effettuare mediante debiti o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Sarà poi la regione, nelle intese con gli enti locali (singolarmente, per categorie di enti, o nei modi lasciati all'ulteriore sviluppo di queste regole), a determinare il saldo di cassa finale e il percorso per realizzare l'equilibrio di bilancio: se, in sede di rendiconto, non fosse rispettato l'equilibrio, "il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione", saldo che viene "ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto". Come per lo Stato, anche per regioni e enti locali è prevista la possibilità di indebitarsi nei limiti delle spese per rimborsi di prestiti risultati dai bilanci di previsione (art. 10, comma 3).

La disciplina dell'equilibrio di bilancio e dell'indebitamento di regioni ed enti locali sarà sviluppata ulteriormente con "legge dello Stato".⁵²

L'ordinamento generale dei bilanci pubblici, quindi, è sottoposto a una torsione centripeta; il diritto europeo e il diritto statale (sia di rango legislativo, sia da fonte secondaria) costituiscono i punti di riferimento e la rinvigorita cornice giuridica del regionalismo italiano (in linea, del resto, con la giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica)⁵³. Gli enti territoriali sono sottoposti al vincolo dell'equilibrio di bilancio due volte: singolarmente (art. 9) e, con specifico riguardo alle decisioni d'indebitamento, come parti di un sottosistema cui ambito è la regione di riferimento (art. 10). Il ricorso al mercato finanziario è, rispetto allo Stato, sottratto a qualunque considerazione concernente e l'andamento del ciclo economico e eventuali

⁵¹ Trova forse risposta positiva l'auspicio per una legge di attuazione come punto di riferimento di vincoli e limiti all'autonomia finanziaria regionale e locale, finora sparpagliati nell'ordinamento giuridico, e ricondotti dalla giurisprudenza alla funzione di coordinamento statale (Salerno 2012, 583).

⁵² A questa spetta definire a) le sanzioni in caso di mancato conseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio da parte di ciascun ente (saldo finale e saldo di parte corrente); b) "ulteriori obblighi", "sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità", per il "concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche" (art. 9, commi 4, 5 e 6)⁵²; c) "modalità" e "limiti" del ricorso all'indebitamento (modalità e limiti specificati ulteriormente in un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: art. 10).

⁵³ La riforma costituzionale inciderà sul processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale (l.n. 42/2009), anche se non sono ancora chiari gli esiti, dato che il principio del pareggio ribadisce rafforzandoli vincoli (nazionali e europei) e valorizza anche le politiche territoriali di spesa (secondo la *golden rule* adeguatamente corretta), o quelle di governo della regione. Cfr. Tucciarelli 2012, 814 ss.; sul coordinamento, cfr. Morrone 2006, 647 ss.; sulle vicende del diritto regionale D'Atena 2010.

eventi eccezionali: entrambi questi fattori sono attratti in un ambito di valutazioni nazionali, svolte in sede statale. Anche se solo per spese d'investimento, le operazioni di indebitamento degli enti territoriali sono sottoposte a una rigorosa e complessa procedura che presuppone una pianificazione e un controllo serrati e diffusi delle politiche di bilancio. Tutto ciò implica un diverso, probabilmente nuovo, e sicuramente non facile coordinamento svolto dall'amministrazione regionale, sia pure in collaborazione stretta con gli enti locali (con le difficoltà connesse alla diversa complessità del quadro ordinamentale in ciascun contesto e alle profonde differenze esistenti nelle prassi amministrative tra regioni e tra macro-aree della Repubblica).

Se il pareggio di bilancio è declinato costituzionalmente in un processo dinamico, diversamente articolato specie quanto alla disciplina dell'indebitamento per lo Stato e le autonomie territoriali, per tutte le amministrazioni vale il principio della "sostenibilità del debito pubblico" (art. 97 Cost. e artt. 4 e 12 della legge n. 243/2012). Le due cose, pur distinguibili, vanno considerate in una visione globale delle politiche di bilancio di tutti gli enti della Repubblica nel contesto dell'Unione europea. Il tetto europeo del 60% relativo al rapporto debito/pil costituisce la "linea del Piave" che determina il parametro di riferimento della sostenibilità all'interno di ciascun Paese. Per l'Italia, considerato il valore del debito pubblico pari a quasi il 130%, l'obiettivo è una riduzione pari a un ventesimo del pil per esercizio finanziario (cfr. Trattato sul *Fiscal compact*). A questo fine i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio devono definire obiettivi relativi al rapporto debito/pil coerenti con questi vincoli europei e, qualora il rapporto superi il valore di riferimento europeo, in sede di definizione degli obiettivi della programmazione economica e finanziaria si deve "garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti" dell'ordinamento dell'Unione europea (art. 4, legge n. 243/2012). Di là degli eventi eccezionali previsti dall'art. 6, l'indebitamento è vietato "per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie" (art. 4, comma 4, legge n. 243/2012). Il concorso degli altri enti territoriali è assicurato mediante un apposito contributo destinato a un "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", quando si versa in fasi favorevoli del ciclo economico che determinano un corrispondente *surplus* di gettito delle entrate proprie dei medesimi enti, secondo norme dettate in una "legge dello Stato". Il contributo complessivo delle autonomie è definito in sede di programmazione e, con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁵⁴, è stabilita la quota in ragione delle maggiori entrate degli enti territoriali connesse alle fasi favorevoli del ciclo⁵⁵.

È allora evidente che le politiche dirette all'equilibrio di bilancio, con le connesse decisioni di indebitamento, dovranno tenere conto della parallela (molto difficile) esigenza di rispettare i parametri europei di rientro dal debito. Quest'obiettivo, preso sul serio, condiziona ulteriormente le politiche di bilancio, e spinge a un rigore ancora maggiore nell'assumere e governare (la *spending review* insegna) le decisioni di spesa. Per queste ultime, l'art. 5 collega il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche nei limiti del tetto di riferimento stabilito dalla normativa dell'Unione europea e, di conseguenza, i documenti della programmazione devono tenerne conto nel triennio di riferimento. Il rispetto del tasso di crescita è assicurato attraverso un monitoraggio affidato al Ministero dell'economia e delle finanze in collaborazione con le amministrazioni interessate; il governo, in caso di superamento, trasmette una relazione al Parlamento con "eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici".

6. Problemi aperti: per una concezione irenica del pareggio di bilancio.

Nel dibattito intorno al principio del pareggio di bilancio, vengono al pettine tre ordini di nodi: 1) le prospettive del processo di unificazione europea; 2) il futuro dello "stato regionale"; 3) la garanzia dei diritti fondamentali e, specialmente, dei diritti del *welfare state*. Non è questa la sede per affrontarle più approfonditamente. Mi preme, però, sottolineare che proprio l'emersione di queste tre problematiche confermi la stretta connessione tra il tema di cui ci stiamo occupando e la categoria dello "stato costituzionale". Questa relazione va collocata nella corretta dimensione, però, misurandola con approcci, che, metodologicamente, siano disposti a ridiscutere questioni antiche. Quale il rapporto tra economia, politica e diritto? Quale relazione c'è tra la forma di stato e il diritto di bilancio? Tra forma di governo e pareggio di bilancio? Quali nessi esistono

⁵⁴ Il Dpcm è approvato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; lo schema è trasmesso alle Camere per il parere delle competenti commissioni "per i profili di carattere finanziario", da esprimersi entro 30 giorni senza di che il decreto può essere comunque adottato (art. 12, comma 3, legge n. 243/2012).

⁵⁵ L'ammontare del contributo è iscritto nel bilancio dell'ente che lo eroga nelle spese globali indicate nell'art. 9, comma 1, lett. a) (cfr. art. 12, comma 2).

tra la tutela dei diritti fondamentali, lo Stato sociale e le politiche di bilancio? L'impressione che si ha leggendo la letteratura, non solo nel nostro Paese, è che siano prevalenti concezioni *polemiche*, orientate pregiudizialmente a affermare il primato dei diritti sulle decisioni di bilancio, la prevalenza della rappresentanza parlamentare sugli indirizzi del governo, il primato dell'autonomia territoriale sulle esigenze di unificazione politica (nazionali e europee). In definitiva: quando il "paravento di Keynes" non viene avanzato da "fameliche corporazioni agganciate alla spesa pubblica" (Barbera 2011, 931), dietro v'è l'idea del *privilegio* della politica, rispetto a scelte presentate come prevalentemente di carattere tecnico-formale, che con la forza di presunte evidenze vorrebbero imbrigliare la realtà e il suo divenire. In questo contesto culturale, sono perfettamente coerenti i ricorrenti e ripetuti motivi di critica al pareggio di bilancio: le regole costituzionali irrigidiscono le politiche di governo e in definitiva riducono gli spazi della sovranità popolare; comportano il declino se non il rovesciamento dello stato sociale e dei livelli di protezione dei diritti; aggravano il *deficit* di legittimazione democratica del processo europeo, tradendo una cessione di sovranità che sovverte lo stato nazionale a favore di un ibrido istituzionale che in fondo nasconde l'egemonia tedesca; portano ad effetto mai sopite tendenze di accentramento statalistico e di uniformizzazione politica e giuridica che sviliscono i principi di autonomia e decentramento territoriale (ad es. Perez 2012, 929; Bilancia 2012, 3; Donati 2013, 359 ss.). Di fronte a queste concezioni polemiche, che riducono a una dimensione il discorso pubblico intorno al diritto di bilancio, credo sia possibile trovare spazio a più ragionevoli concezioni *ireniche*.

Il diritto del bilancio, come ho ricordato, è materia *naturaliter* di diritto costituzionale, che, storicamente, ruota attorno a due aspetti cruciali: quello della legittimazione del potere politico e quello dei soggetti e delle regole di decisione. Il punto di vista metodologicamente più corretto per analizzare le riforme nazionali e europee sul pareggio di bilancio è allora proprio quello che tende a riportare dentro al diritto costituzionale le questioni emergenti che, altrimenti, e inevitabilmente, rischiano di essere percepite o considerate come estranee e, per questo, necessariamente in contraddizione con presunti caratteri dello "stato costituzionale" (cfr. Bognetti 2010, *passim*). Tra pareggio di bilancio e stato costituzionale esiste una correlazione strutturale: con la conseguenza che quei tre nodi vanno affrontati nel tempo presente proprio partendo da questo assunto fondamentale. È particolarmente feconda, in questa direzione, la decisione del *Bundesverfassungsgericht* sul fondo "salva stati" e sul *Fiscal compact*⁵⁶: si legge, in maniera convincente, che i vincoli di bilancio non sono contro la democrazia politica, ma proprio in funzione della *conservazione* della democrazia. Il freno all'indebitamento, nelle varianti positive analizzate, non impedisce politiche anticicliche e ammette deroghe rilevanti in situazioni eccezionali. Invero, la cosa più significativa, è che le regole sulle decisioni di bilancio, nella misura in cui esigono una maggiore responsabilità politica di governo e parlamento⁵⁷, non chiudono affatto, ma assicurano concrete possibilità per mantenere spazi aperti alla politica e per limitare il potere di qualsiasi maggioranza di governo. Controllare l'indebitamento e imporre procedure di riduzione dello *stock* di debito pubblico sono condizioni essenziali per consentire proprio alla politica di compiere scelte non pregiudicate dall'obbligo di onorare impegni sempre più onerosi, per generare crescita e coesione sociale. Il controllo della spesa pubblica e dei mezzi di finanziamento è anche una forma di contro-potere democratico al dispotismo di qualsiasi maggioranza. In questo senso, il pareggio di bilancio, nelle lasche formule positivizzate, svolge una funzione costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva e intergenerazionale: non si limita a un'egoistica protezione di categorie tradizionalmente protette (pensionati e lavoratori), ma si rivolge in senso solidaristico anche a coloro che sono fuori o ai margini del rapporto di lavoro o del sistema di protezione sociale, nonché alle future generazioni. Invero, proprio il tema dei diritti fondamentali e delle loro garanzie dovrebbe far propendere a valorizzare l'opportunità offerta dal pareggio/equilibrio di bilancio. In un contesto sociale di crescenti diseguaglianze, che derivano da fratture molto diverse da quelle che avevano portato alla nascita dello stato costituzionale, l'effettività del discorso intorno ai diritti si gioca proprio e ancora di più (seppure in forme nuove) sulle risorse finanziarie disponibili. Il progetto costituzionale di promozione dell'eguaglianza può essere implementato attraverso regole stringenti di governo dei pubblici bilanci, specie se queste regole sono dirette a ridurre o evitare spese finanziate con debiti crescenti e insostenibili, specie in momenti in cui la crescita economica è scarsa o pari a zero, specie in contesti politici strutturalmente deboli o instabili. Debito pubblico elevato, scarsa propensione alla responsabilità delle classi politiche, debolezza strutturale delle istituzioni di governo, sono tutti fattori che scaricano sulle fasce sociali più esposte i costi di decisioni che spesso non hanno neppure le sembianze di politiche orienta-

⁵⁶ Cfr. BVerfG, 2 BvR 1390/12 del 12.9.2012, in www.bverfg.de.

⁵⁷ Meglio: sembrano esigere dinamiche politiche tipiche delle democrazie maggioritarie dell'alternanza, piuttosto che delle democrazie consociative. Cfr. Perna 2012, 36, forse troppo ottimisticamente orientato a ritenere "irreversibile" anche da noi questo processo.

te al benessere dei *cives*. In definitiva, seguendo questa strada, il pareggio di bilancio, con le connesse regole sul controllo dei disavanzi e sulla riduzione dell'indebitamento, possono considerarsi espressione di esigenze coesenziali allo stato costituzionale, proprio perché coerenti con l'idea stessa di "costituzione" come patto politico intorno a un nucleo di valori fondamentali destinato a durare nel tempo.

Riferimenti bibliografici

- Álvarez Conde, E., Suoto Galván, C. dir. (2012), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, Istituto de derecho publico-Universidad Rey Juan Carlos
- AA.VV. (2013), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene
- Barbera, A. (2011), *I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del berlusconismo*, in *Quad. cost.*, 929 ss.
- Bilancia, F. (2012), *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012, www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Bifulco, R. (2011), *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2011, www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Bizioli, G. (2012), *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 121 ss.
- Bognetti, G. (2010), *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit*, in www.forumcostituzionale.it
- Brancasi, A. (2012), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad.cost.*, 108 ss.
- Buovier, M. (2012), *Constitution et équilibre des finances publiques: un débat d'avenir*, numero monografico della *Revue français de Finances publiques*, n. 117, 3 ss.
- Cabras, D. (2012), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad.cost.*, 111 ss.
- Cheli, E. (2006), *Lo Stato costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica
- Ciulli, I. (2012), *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1/2012, www.associazionedeicostituzionalisti.it
- D'Amico, N. (2012), *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 929 ss.
- D'Atena, A. (2010), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli.
- De Ioanna, p. (2012), *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 45 ss.
- Donati, F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 337 ss.
- Ekardt, F., Buscher, D. (2012), *Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit. Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137, 42 ss.
- García Heredia, A. (2013), *Las operaciones de endeudamiento de las entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista Española de Derecho financiero*, 145 ss.
- Gianniti, L. (2011), *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in www.astrid-online.it
- Häde, U. (2010), *Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 135, 541 ss.
- Lascombe, M. (2013), *Decision n. 2012-658 DC du 13 décembre 2012*, in *Revue français de droit constitutionnel*, 441 ss.
- López Díaz, A. (2013), *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 27 ss.
- Luciani, M. (2012), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it, in corso di pubblicazione negli scritti in onore di Antonio D'Atena.
- Lupo, N. (2012), *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 89 ss.
- Mayer, C. (2011), *Greift die neue Schuldenbremse?*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 136, 266 ss.

- Media Guerrero, M. (2012), *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 131 ss.
- Magnon, X. (2012), *La ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) peut ne pas exiger de révision constitutionnelle préalable*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 854 ss.
- Morgante, D. (2012), *Il principio di copertura finanziaria nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 17/2012
- Morrone, A. (2006), *Corte costituzionale e costituzione finanziaria*, in Pace, A. (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale"*, Milano, Giuffrè, 647 ss.
- Morrone, A. (2010), *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del federalismo*, 67 ss.
- Onida, V. (1969) *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè
- Pace, A. (2011), *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.3/2011, www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Perez, R. (2011), *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 95 ss.
- Perez, R. (2012), *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 929 ss.
- Perna, R. (2012), *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 19 ss.
- Pirozzoli, A. (2011), *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4/2011, www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Rivosecchi, G. (2012), *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione* in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2012, www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Roux, J. (2012), *Le Conseil constitutionnel et le Traité sur la stabilité, la coordination et le gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 855 ss.
- Ruiz-Rico Ruiz, R. (2013), *Actuales desafíos de la Constitución normativa: el mega-principio de la Estabilidad presupuestaria como respuesta a la crisis económica y sus efectos perversos sobre el principio de constitucionalidad*, in *Istituzioni del Federalismo*, 229 ss.
- Salerno, G.M. (2012), *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Quad.cost.*, 563 ss.
- Sileoni, S. (2011), *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in www.brunoleoni.it
- Tosato, G.L. (2012), *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 681 ss.
- Tucciarelli, C. (2012), *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad.cost.*, 799 ss.
- Viterbo, A.M. e Cisotta, R. (2012), *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 323 ss..