



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO NEL NUOVO ART. 81 DELLA COSTITUZIONE E RICADUTA SUL SISTEMA DI FINANZA PUBBLICA. ASPETTI PROBLEMATICI.

di Maria Debora Cioffi¹

Abstract

The current economic recession, which was born by expansion of the U.S. financial crisis related to “subprime” in 2006, together with accentuation of public debt, led eurozone countries to change their national laws introducing rigorous rules to ensure respect for public deficit and debt’s reference values.

In our country Constitutional Law n. 1/2012 (and its Implementation Act, n. 243/2012) introduced the principles of balanced sheet and sustainable debt to whole Public Administration, including regional and local authorities. Regions and local authorities, in fact, must respect the economic and financial constraints deriving from European Union.

Although the law has praiseworthy objectives, such as the debt containment and the public spending limit, actually it appears symbolic and formal. It was born as a result of European political pressure to calm investors and rating agencies.

The most critical aspects are: the absence of repayment plan in case of significant deviations from the planned objective, the restriction of financial autonomy and the difficult overcoming of economic crisis as a result of restrictive economic policies adopted – imposed by new Constitutional law rules about the prohibition of deficit financing and the setting of a planned annual public spending growth rate - all these aspects don’t support the growth of aggregate demand.

SOMMARIO 1. Le sollecitazioni ed i vincoli europei alla formalizzazione dell’*equilibrio di bilancio* in Costituzione. I nuovi obiettivi di bilancio; 2. Dal *pareggio* all’ *equilibrio*: il nuovo art. 81 della Costituzione; 3. Il principio dell’*equilibrio* dei bilanci per regioni ed enti locali; 4. Aspetti problematici.

1. Le sollecitazioni ed i vincoli europei alla formalizzazione dell’equilibrio di bilancio in Costituzione. I nuovi obiettivi di bilancio.

Le sollecitazioni all’introduzione del principio del pareggio/equilibrio di bilancio in Costituzione, sempre più pressanti, originano dai livelli eccessivi ed ormai insostenibili del

¹ Dottore di Ricerca in Diritto Tributario presso Università degli Studi di Napoli “Federico II”

livello della spesa pubblica italiana, in specie di quella di parte corrente e dal conseguente elevatissimo ricorso alla prassi dell'indebitamento.

L' art. 81 Cost., comma 4, nella versione in vigore fino al 31.12.2013, non imponendo l'obbligo di copertura alla legge di bilancio² - laddove disponeva "... ogni *altra* legge..." - aveva implicitamente ammesso il ricorso all'indebitamento in sede di approvazione del bilancio, con conseguente aggravamento dei conti pubblici del nostro Paese.

In questi anni diverse ed opposte sono state le interpretazioni sulla natura della legge di bilancio e sull'ammissibilità o meno dell'iscrizione in bilancio delle entrate per accensione di prestiti: eppure mentre si ammetteva l' ammissibilità del ricorso all'indebitamento, era sancito esplicito divieto di iscrizione in bilancio di nuove entrate tributarie, le quali hanno invece rappresentano le tipiche fonti di finanziamento delle spese dello Stato.

In tal senso le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali prevalenti, susseguitesi dopo la Costituzione, le quali hanno giudicato ammissibile e conforme a legge la copertura della spesa attraverso il ricorso all'indebitamento³.

Un ulteriore contributo in tal senso è stato poi offerto dal legislatore ordinario, nel 1978, con l. n. 478, e nel 1988, con l. n. 362, il quale, introducendo dapprima la legge finanziaria e dopo

² Il principio, di cui all'art. 81 Cost., comma 4, comportava che ogni legge di spesa - *diversa dalla legge di bilancio* - avrebbe dovuto quantificare gli oneri che da essa sarebbero derivati ed avrebbe dovuto indicare i mezzi per farvi fronte. Quest'ultimi dovevano essere definiti sia che la nuova legge andava a gravare sul bilancio in corso o già formato all'atto della sua deliberazione, sia che la stessa andava a gravare sui bilanci futuri (cfr. *amplius* A. MONORCHIO – N. QUIRINO, *Economia della finanza pubblica*, Bari, 2005, 96 ss.).

L'obbligo di copertura non riguardava le nuove o maggiori spese deliberate con *legge finanziaria o con leggi collegate*, le quali risultavano legate alla legge di bilancio da un rapporto di interdipendenza, ma l'espressione stessa "*ogni altra legge*" lasciava intendere che il legislatore voleva riferirsi ad ogni altra legge che non fosse collegata a quella di bilancio, per cui l'obbligo di copertura era riferito ad ogni legge diversa da quelle collegate e che fosse stata emanata successivamente all'approvazione della finanziaria e delle leggi collegate al fine di non alterare l'equilibrio in senso lato approvato dal bilancio. La legge finanziaria e leggi collegate erano connesse alla *ratio* della legge di approvazione del bilancio perché logicamente vincolate ad essa in una *fattispecie complessa*, che era motivata dall'intento di attribuire al bilancio un certo indirizzo; *ratio* consistente nel tutelare e preservare il mantenimento dell'equilibrio espresso dal bilancio approvato dal (cfr. A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, 141 ss).

Si è detto che con legge di bilancio non era possibile apportare modifiche alla legislazione di spesa e di entrata, pervenendo ad un saldo di bilancio immutato; ovvero, le singole leggi di spesa fissavano l'ammontare assoluto in modo vincolante e le singole leggi di entrata fissavano l'ammontare assoluto delle imposte e non le loro aliquote.

Più di recente, invece, le leggi di spesa hanno indicato le condizioni al cui verificarsi dovevano essere fornite certe prestazioni e le leggi di entrata fissavano le aliquote da applicarsi alle basi imponibili che sarebbero state accertate, di guisa che il saldo di bilancio a legislazione immutata avrebbe potuto variare. Inoltre, spesso è accaduto che le leggi di spesa hanno previsto l'adeguamento delle risorse alle esigenze richieste dal funzionamento dei servizi o lasciato margini di discrezionalità nella determinazione del fabbisogno dei servizi.

Da quanto detto ne consegue che il saldo di bilancio sarebbe stato in equilibrio se le previsioni formulate sarebbero risultate attendibili e fondate ed, inoltre, che, qualora la prescrizione *ex* art. 81 Cost., comma 4, fosse stata pienamente rispettata, il saldo complessivo sarebbe risultato in pareggio in quanto esso altro non avrebbe rappresentato che la sommatoria di tutti i saldi incrementali per le leggi di spesa e di entrata via via approvate nel tempo.

³ Corte costituzionale, sent. n. 1/1966.

dieci anni le leggi collegate, ha consentito l'aggiramento del divieto di cui all'art. 81 Cost., comma 3, prevedendo la possibilità di apportare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio⁴.

⁴ Negli anni che seguirono l'introduzione della Costituzione, in seguito all'esigenza avvertita da parte degli addetti ai lavori di poter disporre di uno strumento giuridico di programmazione finanziaria che legittimasse la manovra di bilancio per una politica di breve periodo, consentendo annualmente di adeguare le autorizzazioni di spesa alle esigenze dell'esercizio, senza con ciò ledere le prescrizioni di cui all' art. 81, comma 3 Cost., si aprì e si alimentò in dottrina il dibattito sull'assenza di una programmazione economica generale.

In quegli anni, la dottrina tentava di elaborare modelli giuridici che, rifiutando formule di copertura finanziaria di anno in anno, avrebbero tradotto le autorizzazioni di spesa in stanziamenti di bilancio, rispettando al contempo la prescrizione inerente la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese (A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970, 175; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 669 ss.).

Le sollecitazioni pervenute dalla dottrina, unitamente all'inadeguatezza degli strumenti di bilancio preesistenti, i quali, al fine di garantire fiducia e stabilità economica, avevano ingessato l'azione di politica economica per lunghi periodi di tempo, nonché la necessità di porre rimedio ai continui deficit di finanza pubblica che richiedevano interventi oramai non più prorogabili, porta, sul finire degli anni '70, all'emanazione della l. n. 468, con la quale si introduce nel nostro ordinamento la fattispecie "legge finanziaria". Nelle intenzioni del legislatore, la legge finanziaria avrebbe dovuto avere il compito di costituire un utile strumento di adeguamento e di assestamento della legislazione finanziaria agli obiettivi di politica economica contenuti e nel bilancio annuale e in quello pluriennale, da adottare in un unico contesto legislativo con il bilancio annuale, funzionando in tal modo da strumento di raccordo tra bilancio annuale e bilancio pluriennale.

Una delle motivazioni sottostanti la disposizione inerente il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese attraverso la legge di bilancio era certamente quella di arginare la tendenza ad incrementare a dismisura le spese pubbliche e di conseguenza i deficit del bilancio dello Stato; per questo motivo, era necessario non ricondurre la legge di bilancio, che vede la sua approvazione in un momento in cui, l'organo legislativo non può ad essa riservare un attento ed oculato esame, nell'alveo delle leggi di spesa che erano accuratamente vagliate prima della emanazione.

La legge finanziaria fu vista proprio come l'espedito per aggirare la disposizione citata: accolta con sfavore da una parte della dottrina, fu sostenuto che, per superare la natura puramente formale della legge di bilancio, sarebbe stato preferibile allegare al bilancio disposizioni sostanziali con cui prevedere nuove entrate e nuove spese, conferendo, in tal guisa, al bilancio il ruolo di strumento di programmazione economica (ha definito la legge finanziaria "un brutto marchingegno", F. FORTE, *Il fiasco delle legge finanziaria*, in *Mondoperaio*, 1982, 4; ID., *Le vicende poco edificanti nella legge finanziaria e le prospettive di politica tributaria*, in *Economia e lavoro*, 1979, 4, 704).

Con riferimento poi all'obbligo di copertura imposto dall'art. 81 Cost., comma 4, il problema andava risolto secondo quanto statuito dalla l. n. 468/78: sarebbe stata la stessa legge finanziaria che, introducendo modifiche ed integrazioni alla legislazione vigente, avrebbe variato anche il quadro della copertura finanziaria rappresentato dalle fonti di entrate e dal ricorso al mercato, di guisa che le leggi di spesa a carattere annuale, se inserite in finanziaria, non avrebbero necessitato di copertura in quanto ricevuta implicitamente dal saldo complessivo; per le spese pluriennali e quelle a carattere permanente, le cui decisioni coinvolgevano l'intero volume delle entrate e dell'indebitamento desiderato, il mezzo di copertura sarebbe stato rappresentato dal ricorso al mercato ossia dal limite massimo dell'indebitamento necessario a coprire le spese.

Questa regola, non comportando l'accertamento della copertura delle leggi di spesa negli anni avvenire, se non correttamente utilizzata, avrebbe rappresentato un *escamotage* per sottrarsi all'obbligo posto dall'art. 81 Cost., comma 4.

La l. n. 468/78, quando non è stata correttamente applicata - e cioè senza considerare che il ricorso al mercato finanziario richiede esso stesso la copertura finanziaria, perché realizza un'entrata onerosa, che si risolve in una spesa pluriennale - ha facilitato l'autorizzazione di nuove e maggiori spese, non solo per investimenti ma anche per spese correnti, contro ogni regola di politica economica; la mancanza di deterrente dovuta all'elusione dell'obbligo di copertura ha determinato a sua volta quello squilibrio che la norma costituzionale tendeva ad evitare (v. L. DI RENZO, *La programmazione annuale della spesa pubblica. Il bilancio pluriennale*, Napoli, 1987, 77 ss.).

La legge finanziaria, collegata al bilancio ma a contenuto generale (diversamente dalle leggi collegate, operanti per settori economici), per un verso, ha certamente costituito lo strumento per dare maggiore flessibilità alla manovra di finanza pubblica, attenuando la rigidità delle previsioni costituzionali in tema di bilancio ex art. 81 Cost. - attraverso la finanziaria sarebbe stato possibile introdurre nuovi tributi, modificare le aliquote e le basi imponibili dei tributi esistenti, deliberare nuove o maggiori spese, rifinanziare le leggi di incentivazione del settore industriale, rimodulare le quote annuali delle spese pluriennali - dall'altro, col passare degli anni, il testo della legge finanziaria si è appesantito di un pulviscolo di norme disomogenee e di settore, di micro decisioni di spesa, il cui unico denominatore comune era quello costituito dall'introduzione di nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio statale.

In definitiva, la legge finanziaria - ipertrofica in quanto a dimensioni della spesa pubblica, che aumentava di anno in anno attraverso la tecnica dell'assalto alla diligenza da parte dei parlamentari - si è andata trasformando in un mezzo veloce per l'approvazione di leggi di settore e disposizioni eterogenee, frutto di pressione di varie *lobbies* e gruppi di potere, gravando in maniera rilevante sul bilancio pubblico, che esponeva situazioni di disavanzo croniche.

L'ulteriore aggravamento dei conti pubblici del nostro Paese, avvenuto in seguito alla fase recessiva che da qualche anno attanaglia le economie dell' Eurozona⁵, ha indotto gli organi di governo dell'UE ad introdurre vincoli di bilancio al fine di sollecitare la riduzione dei debiti degli Stati sovrani⁶.

⁵ Per una sintetica ma puntuale disamina delle origini e delle cause dell'attuale crisi economico-finanziaria dell' Eurozona si rinvia a G. AMATO - J. ATTALI - E. BONINO - R. PRODI, *Per un federalismo che può salvare l'Europa*, in *federalismi.it*, 2012, ove è riportata anche un'ipotesi di piano di salvataggio.

⁶ Sulla recente crisi economica europea si segnalano i contributi della seguente dottrina: A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *federalismi.it*, 13 novembre 2013; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, 23; A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, Intervento al Convegno di studi *Costituzionalismo, Costituzione, Interpretazione costituzionale*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Cassino, 17-18 maggio 2012, secondo il quale la crisi della finanza globale in Europa ha assunto i caratteri di una vera e propria crisi di sistema che ha aggredito l'economia reale e le radici più profonde sono da rinvenire nel deficit di sovranità politica delle istituzioni collettive europee (Stati, partiti, poteri pubblici sovranazionali), le quali, in Europa, e non altrove, hanno perso potere a favore di investitori e società di rating; A. BAGNI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in www.costituzionalismo.it, 2011, 3; G. FOGLIO, *Debito e sovranità nella crisi europea. Storia di una opportunità*, in www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/politiche/37_2011.pdf, 2 ss.; N. VEROLA, *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali*, in www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio/Verola; J. TAVASSI, *Le risposte dell'Unione Europea alle crisi del debito sovrano*, in *Innovazione e diritto*, 2011, 5; L. PAGGI, *Mercato e interesse nazionale*, in L. Paggi (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Roma, 2011; G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato co-assicuratore*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 10, 1085.

La previsione di vincoli economici attraverso norme di principio e criteri di prudenza contabile al documento di bilancio dello Stato, degli enti del territorio e del comparto della p.a. assume anche la finalità di ridurre i margini di manovra del Parlamento e del Governo.

I più recenti accordi europei non costituiscono vincoli giuridicamente rilevanti all'introduzione del principio dell'equilibrio nella nostra Costituzione: il Patto *Europlus*⁷, adottato dai Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona, in data 11 marzo 2011, ha rimesso alla discrezionalità degli Stati la scelta di recepire le regole di bilancio, contenute nel *Patto di Stabilità e Crescita (PSC)*⁸, nelle rispettive Costituzioni e legislazioni nazionali; lo stesso *Six Pack*⁹ ha rafforzato il precedente Patto di Stabilità e Crescita creando una *governance* economica a livello europeo; il *Fiscal Compact*¹⁰, intervenuto nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale nel nostro Paese, ha ribadito ulteriormente alcune delle disposizioni del *Six Pack*). Come conseguenza dei citati atti, il Governo europeo ed alcuni Stati membri, che avevano già provveduto ad adeguare la propria normativa nazionale¹¹,

⁷ Con il *Patto Europlus del 2011* (detto anche Patto di competitività o Patto per l'Euro), accordo giuridicamente non vincolante, originariamente sostenuto dai governi tedesco e francese, poi adottato dai Capi di Stato e di governo dell'Eurozona, alcuni Stati membri si sono assunti l'impegno a recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di Stabilità e Crescita.

⁸ Il *Patto di stabilità e crescita (PSC)* è un accordo, stipulato e sottoscritto nel 1997 dai paesi membri dell'Unione Europea, inerente il controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria da parte dei paesi aderenti all' Eurozona, ovvero rafforzare il percorso d'integrazione monetaria intrapreso nel 1992 con la sottoscrizione del *Trattato di Maastricht*. Il PSC consta di una parte preventiva (Regolamento CE 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997), e di una parte correttiva (Regolamento CE 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, mod. dai Regolamenti UE nn. 1175/2011 e 14177/2011, contenuto nel *Six Pack*).

⁹ È così denominato perché costituito da sei atti, di cui una direttiva e cinque regolamenti, approvati in via definitiva dal Consiglio UE tra l'8 e il 16 novembre 2011 ed entrati in vigore il 12 dicembre 2011.

¹⁰ Il Patto di bilancio europeo, cd. *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria* o conosciuto anche con l'anglicismo Fiscal Compact (letteralmente riduzione fiscale), è un accordo approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012, da 25 dei 27 stati membri dell'Unione europea (ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca) ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il Patto contiene una serie di regole, chiamate "regole d'oro", che sono vincolanti nell'UE per il principio dell'equilibrio di bilancio.

¹¹ La Germania è stato il primo paese in Europa, seguito poi da Spagna e Francia, ad avviare riforme costituzionali volte a introdurre vincoli più stringenti per il ricorso all'indebitamento. Ivi, il principio dell'equilibrio di bilancio, sebbene sancito nell'art. 110 della Legge Fondamentale (è stato osservato R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 1, 96 che già nella Costituzione di Weimar del 1919, il suddetto principio era presente), presentava un carattere solo formale in quanto facilmente raggiungibile attraverso il ricorso al debito, è intervenuta la riforma del 2009 che ha escluso categoricamente il ricorso al debito: con la *Foederalismusreform* II del 2009 è stato disposto che i bilanci della Federazione devono di norma essere in pareggio senza ricorrere al prestito stabilendo che tale principio è salvaguardato se le entrate da prestiti della federazione non superano le soglie dello 0,35% del Pil (art. 115), ponendo in tal modo un freno all'indebitamento. Cfr. *amplius* sulla riforma tedesca, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *rivistaaiic.it*, 2011, 3; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quad. cost.*, 2011, 2. La Spagna, a sua volta, ha modificato l'art. 135 Cost. stabilendo che tutte le amministrazioni si adeguano al principio della stabilità di bilancio: lo Stato e le comunità autonome non possono incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea; lo Stato e le comunità autonome devono essere autorizzate con legge per emettere debito pubblico o contrarre debiti e sono inoltre previste deroghe ai vincoli

hanno esercitato forti pressioni affinché i principi del bilancio in pareggio e quello del divieto di indebitamento divenissero un vincolo costituzionale anche nel nostro Paese.

In aderenza alle sollecitazioni europee, il Parlamento italiano, in data 20 aprile 2012 con l. cost. n. 1, inserisce nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio e successivamente con l. n. 243 del 2012 ne dispone l'attuazione.

La prima impressione che si ha è quella che la normativa in materia di finanza pubblica sia alquanto complessa, risultando dalla sovrapposizione di norme comunitarie - frutto peraltro di decisioni e pressioni dei Paesi economicamente sani, più che di una vera concertazione a livello europeo - e norme emanate dai singoli Stati, i cui organi di governo si vanno indebolendo sempre più a causa della più incisiva *governance* economica europea¹².

Il quadro normativo comunitario è originariamente rappresentato dall'art. 123 *TFUE*¹³ (già art. 104 *TCE*), in ossequio al quale, al fine di evitare disavanzi pubblici eccessivi da parte degli Stati membri che hanno deciso di adottare l'euro, la Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico ed esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri, contenuti nel *Protocollo sui disavanzi eccessivi* (allegato ai Trattati) e dal *Patto di stabilità e crescita (PSC)*, rappresentanti dal limite del 3 per cento per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e dal 60 per cento per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Di recente, il *Six Pact*, che ha modificato il PCS nella parte preventiva e correttiva, ha imposto agli stati membri il conseguimento di un “*obiettivo di bilancio a medio termine*” differenziato, calcolato sulla base della propria situazione di bilancio, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, purchè offra un margine di sicurezza rispetto al rapporto deficit/Pil del 3 per cento.

Per i paesi dell'Eurozona, gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati in una forcella stabilita tra l'1 per cento del Pil e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

suddetti in caso di catastrofi naturali, recessione economica situazioni di emergenza straordinarie che sfuggano al controllo dello Stato. Infine, in Francia nel 2008 è stato modificato l'art. 34 della Costituzione per introdurre l'obiettivo dell'equilibrio dei conti per le p.a. e di conseguenza sono state modificate le altre disposizioni costituzionali in materia di bilancio dello Stato: è stata disposta l'introduzione di leggi quadro di equilibrio della finanze che andrebbero a sostituire le attuali leggi di programmazione della finanza pubblica.

¹² In tema di *governance* europea interessanti sono i contributi della seguente dottrina: F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *rivistaaic.it*, 2013, 2; G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governante economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 1, 142 ss.

¹³ Trattasi del Trattato sul *Funzionamento dell'Unione Europea*, ex Trattato che istituisce la *Comunità Economica Europea*, entrato in vigore nel 1958, il cui nome è variato una prima volta con l'entrata in vigore del TUE nel 1993 e una seconda (e finora ultima) volta con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009, acquisendo l'attuale definizione *TFUE*.

Se uno Stato membro non dovesse raggiungere l'obiettivo di medio termine nella valutazione della modifica del saldo strutturale la deviazione sarà giudicata significativa qualora risulti pari almeno allo 0,5 del Pil in un singolo anno o almeno allo 0,25 del Pil in una media annua per due anni consecutivi.

Gli Stati il cui debito supera il 60 per cento del Pil dovranno adottare provvedimenti per ridurlo in misura sufficiente e con un ritmo adeguato: a tal fine si richiede una diminuzione dello scostamento di debito al ritmo di un ventesimo all'anno dell'eccedenza registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60 per cento, tenendo conto dell'influenza del ciclo sul ritmo di riduzione del debito.

In base agli artt. 3, co. 2, e art. 2, co. 1, lett. e), l. n. 243 del 2012, che ha dato attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio nel nostro Paese, si ha "equilibrio di bilancio" quando l'*obiettivo di medio termine* rappresentato dal *saldo strutturale* individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'UE - ovvero 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'UE - calcolato nel primo trimestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

- deve essere almeno pari all'obiettivo di medio termine o evidenziare uno scostamento inferiore allo 0,5 per cento;
- assicurare il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, nei casi di eventi eccezionali (di cui all'art. 6 della legge n. 243/2012) che consentono il ricorso all'indebitamento e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale ovvero quando si evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore al quello considerato significativo.

Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, è un bilancio in pareggio in termini strutturali entro il 2013, calcolato a consuntivo, quindi entro il primo semestre del 2014, pari ad un saldo del conto consolidato delle p.a., corretto per il ciclo, compreso tra lo 0,5% del Pil e il pareggio, valore minimo così ristretto dal *Fiscal Compact*, rispetto all'1 per cento del Pil previsto dal *Patto di stabilità e crescita*, come modificato dal *Six Pack*.

Relativamente *agli enti afferenti alla p.a.*, ci si è chiesti se il principio in rassegna debba essere riferito al conto complessivo della P.A. o se debba ricorrere per ciascun ente dotato di autonomia di bilancio.

Nonostante parte della dottrina¹⁴ ammetta la compensazione di avanzi e disavanzi di bilancio tra enti, i cui flussi rientrano nello stesso conto complessivo della p.a.¹⁵, si vuole avvertire

¹⁴ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio*, in *rivistaaic.it*, 2012, 3, 8.

¹⁵ Non ritiene che ogni comune debba rispondere di un proprio equilibrio di bilancio, sottolineando la necessità che all'interno della regioni i comuni vadano suddivisi in comparti, all'interno dei quali vi sarebbe una

che la soluzione opposta, sebbene appaia alquanto rigida, avrebbe il pregio di evitare delle imprudenze nella gestione economico-amministrativa da parte delle amministrazioni rafforzando il senso di responsabilità degli organi di governo. Una soluzione mediata potrebbe essere quella di consentire eventuali aggiustamenti tra avanzi e disavanzi tra gli enti, appartenenti al medesimo comparto, sempre che gli stessi non siano imputabili alla negligenza e alla imprudenza degli amministratori.

Analogamente alla citata normativa europea, la l. n. 243/2012, all'art. 3 ha previsto che qualora le p.a., soggette al principio della sostenibilità del debito ai sensi del novellato art. 97 Cost., sforino l'obiettivo di medio termine, rappresentato dal limite del 60 per cento del rapporto debito pubblico/Pil stabilito dall'UE, saranno tenute a garantire il rientro dell'eccedenza pari alla riduzione del debito di un ventesimo all'anno.

Per la correzione degli scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici, sarà il Governo a indicare, nei documenti di programmazione economica, le misure tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale a carico dei singoli sottosettori e l'articolazione temporale delle correzioni.

Anche in questo caso, qualora si registrassero valori negativi dei saldi, saranno adottate da parte degli enti misure correttive volte al recupero nel triennio.

2. Dal pareggio all'equilibrio: il nuovo art. 81 della Costituzione

Le sollecitazioni di matrice europea, dinanzi evidenziate, hanno indotto il Parlamento italiano ad introdurre, con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1¹⁶, il principio del *pareggio*

sorta di bilanciamento, R. PEREZ, *Audizione alla Camera dei Deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 17 ottobre 2011, 17.

¹⁶ La l. cost. n. 1 del 2012 - recante l' *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, è il risultato dell'unificazione di più proposte di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo. La prima proposta parlamentare (A.C. 4205, Cambursaro ed altri) fu presentata il 23 marzo 2011, poco dopo l'approvazione del Patto *Euro plus*, avvenuta l'11 marzo, da parte dei Capi di Stato e di governo dell'Eurozona; seguirono le proposte A.C. 4525 (Marinello ed altri); A.C. 4526 (Beltrandi ed altri); A.C. 4594 (Merloni ed altri); A.C. 4596 (Lanzillotta ed altri); A.C. 4607 (Martino ed altri); il disegno di legge governativo, A.C. 4620 (Martino ed altri) e A.C. 4646 (Bersani ed altri). Nel medesimo periodo di tempo al Senato venivano presentati non meno di 6 ulteriori proposte. L'esame congiunto in sede referente delle proposte suddette presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali iniziò il 5 ottobre 2011, mentre l'esame in Assemblea il 23 novembre con le relazioni e la discussione generale; infine nella seduta del 30 novembre si svolgevano le votazioni che videro l'approvazione di tutte le proposte delle Commissioni riunite indi l'approvazione finale con 464 favorevoli, 11 astenuti e nessun contrario.

La legge, che è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di Camera e Senato ed è entrata in vigore l'8 maggio 2012 (pubblicata sulla G.U. n. 95 del 23.04.2012), ha modificato gli artt. nn. 81, 97, 117 e 119 Cost.; le sue disposizioni, ai sensi dell'art. 6 della legge, si applicheranno a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Nel mese di dicembre dello stesso anno è stata emanata la l. n. 24.12.2012, n. 243, recante *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*, cd. Legge quadro di Contabilità.

di bilancio nella nostra Carta costituzionale e correlativamente delle regole sul contenimento della spesa pubblica¹⁷ a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, al fine di consentire la riduzione del rapporto debito pubblico/Pil nel lungo periodo.

La preoccupazione del legislatore costituzionale sembra essere stata quella di voler imporre una parità nel bilancio dello Stato, ovvero un'uguaglianza, nell'arco dell'anno, tra le entrate e le uscite, evitando il formarsi di disavanzi di bilancio e incrementi del debito pubblico. Ma, se già dal titolo della legge, si passa al corpo della stessa, si nota subito come il principio dell'*equilibrio* sembra aver sostituito, nelle intenzioni del legislatore, quello del *pareggio*¹⁸.

Né il riferimento alle fonti europee sembra poter fugare i dubbi: gli artt. 310 e 314 del TFUE usano promiscuamente i termini *pareggio* ed *equilibrio*: il primo afferma che le entrate e le spese devono risultare in *pareggio*, mentre il secondo parla di *equilibrio* di entrate e spese.

Il fugace riferimento alla parola *pareggio* farebbe pensare che il legislatore abbia voluto accogliere un principio di *pareggio in senso contabile*, ovvero l'uguaglianza tra le entrate e le uscite, in un'ottica di confronto unitario e globale tra le prime e le seconde. Sembra di tutta evidenza che se assumessimo che per *pareggio* il legislatore abbia voluto intendere l'uguaglianza tra il totale delle entrate e il totale delle uscite, si tratterebbe di una situazione poco significativa in quanto in qualsiasi ente il bilancio mostra la suddetta uguaglianza, pacificamente raggiunta attraverso l'iscrizione, tra le entrate, di risorse reperite attraverso il ricorso al debito pubblico.

Per questo, il principio che sembra più interessare il legislatore è quello del saldo di *equilibrio*, inteso come *equilibrio dinamico*, ovvero come *equilibrio sostenibile nel tempo*, che potrebbe non coincidere con il *pareggio*. Sovente potrebbe accadere che lo sviluppo economico e sociale del Paese consigli una diversa impostazione del bilancio, andando a configurare un diverso *equilibrio* e non già un mero *pareggio*¹⁹.

¹⁷ Il cui tasso annuo programmato di crescita dovrà essere ancorato al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa UE.

¹⁸ Sulla differenza terminologica tra *pareggio* ed *equilibrio*, già vi è una copiosa letteratura, che si è espressa criticamente sia sull'evoluzione terminologica del legislatore che ha dato l'impressione di aver retrocesso sulla rigidità del *pareggio* per addivenire ad una formula più morbida, sia sulla diatriba inerente la diversità dei principi, quello del *pareggio* e quello dell'*equilibrio*, sottostanti i due termini. Cfr. *amplius*, M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi anni*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2013; N. D'AMICO - S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *astrid-rivistaaic.it*, 25.09.2012; M. PASSALACQUA, *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, sez. *Diritto dell'Economia, note e commenti*, 12 luglio 2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, 2; S. SILEONI, *Pareggio di bilancio*, IBL Focus 2011, 193; N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio del bilancio non c'è più*, Istituto Bruno Leoni – Briefing Paper, 12 dicembre 2011, 107; N. ROSSI, *E' un vero pareggio o solo un equilibrio?*, in *italiafuturo.it*, 12 dicembre 2011.

¹⁹ Parla di *pareggio a connotazione tendenziale*, ammettendo bilanci recanti un deficit congiunturale imputabile al ciclo avverso, ovvero, un altrettanto congiunturale avanzo, M. PASSALACQUA, *Pareggio*, cit., 8.

Così, a titolo esemplificativo, nelle ipotesi di un tasso di crescita basso del Pil e di un livello considerevole di debito, il pareggio potrebbe non essere sufficiente a garantire l'equilibrio, richiedendo un avanzo di bilancio al fine di ridurre l'elevato indebitamento.

La condizione di *tendenziale equilibrio* avrebbe il pregio di non tramandare alle generazioni future gli incrementi nello stock del debito: infatti, anche qualora negli esercizi successivi, si registrassero situazioni cicliche favorevoli, la mancata presenza di avanzi di bilancio non consentirebbe la riduzione per compensazione degli aumenti di debito registrati nella fasi sfavorevoli del ciclo economico.

Il concetto di equilibrio in senso dinamico, sottostante la riforma in rassegna, sembra mutuato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, postulando un concetto di equilibrio rivolto alle generazioni future, e dunque in grado di mantenersi nel tempo, accoglie un concetto più stringente di quello di mero pareggio. Secondo l'orientamento della Consulta, il legislatore ordinario avrebbe dovuto osservare limiti sostanziali nella sua politica di spesa, contrassegnandola “...non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese”. Così inteso, il bilancio non rappresenta più un documento contabile nel quale deve esserci una corrispondenza tra una precisa entrata ed una precisa spesa, ma, in una visione globale ed organica, tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie e per movimento di capitali), “assicurando nel complesso il mantenimento dell'equilibrio del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità²⁰”.

Alla luce della nuova formulazione dell'art. 81 Cost., sembrerebbe oramai sopita l'annosa questione inerente la natura formale, mista o sostanziale della legge di bilancio²¹,

²⁰ Corte cost., sent. n. 384/1991.

²¹ Sul tema della natura giuridica della legge di approvazione, la dottrina si è mostrata da sempre divisa tra coloro che ne affermavano la natura di legge *formale* (cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Nss. D.I.*, IX, Torino, 1963, 630) e coloro che, negandola, o contestavano in radice la validità della distinzione tra legge formale e legge sostanziale – cfr. L. PALADIN, *Ciò che rimane del concetto di legge meramente formale*, in *Studi in onore di M. Udina*, Milano, 1975, 1735; G.U. RESCIGNO, *Rinascere la distinzione – opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale? (nota a C. cost., sent. 11 giugno 1999 n. 225)*, in *Giur. cost.*, 1999, III, 2013 – o diversamente, postulavano la teoria della natura puramente *sostanziale* delle legge di bilancio – cfr. L. MORTARA, *Commentario al codice civile*, Milano, 1905, 100 ss.; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910; V.E. ORLANDO, *Il concetto giuridico della legge di bilancio*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, il quale, anche se, in un primo tempo, aderì alla tesi formalistica (*Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, 138), successivamente mutò orientamento, riconoscendo valore sostanziale alla legge di bilancio in quanto legge sostanziale di organizzazione -; vi era infine chi, come l'AMATUCCI, *L'ordinamento*, cit., 157 ss., ha sostenuto la tesi della natura *mista* della legge di bilancio sull'assunto che l'ordinamento legislativo preesistente alla legge di approvazione del bilancio istituisce i tributi, ma è la legge di bilancio che imprime alle singole leggi di imposta esecutorietà; la tesi è quella che la legge di bilancio sia produttiva di effetti giuridici nei confronti dei cittadini perché così come lo Stato non può pretendere entrate non previste in bilancio, parimenti i cittadini non possono pretendere dallo Stato prestazioni la cui spesa non sia a sua volta iscritta nel bilancio stesso; da ciò discende che la legge di bilancio non solo è una legge formale, ma ha anche un contenuto sostanziale, e dunque *legge formale e sostanziale*. Sulla tesi della natura mista si rinvia anche a A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*,

consentendo la novella legge di riforma costituzionale l'approvazione di bilanci in avanzo o in disavanzo, in momenti favorevoli o sfavorevoli del ciclo economico, al fine di perseguire attraverso una compensazione tra risultati positivi e negativi una sorta di "pareggio", o meglio *equilibrio (tendenziale o dinamico)*. In coerenza con la scelta del legislatore costituzionale del 2012 di conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale, la l.n. 243/2012, all'art. 15, prevede in riferimento al contenuto della legge di bilancio, l'unificazione in un unico documento, articolato in due sezioni, degli attuali contenuti della legge di stabilità (già legge finanziaria) e della legge di bilancio. La prima sezione dovrà recare le innovazioni legislative e il livello del saldo netto da finanziare, mentre nella seconda saranno esposte le previsioni di bilancio a legislazione vigente. Pertanto la legge di bilancio, oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, potrà assumere una portata *sostanziale* con l'introduzione di disposizioni volte ad innovare la legislazione vigente.

L'altro dato forse più significativo, che si registra dalla lettura del novellato art. 81 Cost., sembra essere rappresentato dall'estensione dell'obbligo della copertura, alla legge di bilancio sulla considerazione, ancorata dall'esperienza ultracinquantenaria, che gran parte delle legislazione di spesa pubblica nel nostro Paese, ovvero la quasi totalità, è passata per la legge di bilancio²².

in Orlando (a cura di), *Primo Trattato di diritto Amministrativo*, Milano, 1902, IX, 373-381; F. FLORA, *Manuale di scienza delle finanze*, Livorno, 1903, 76 ss.; A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità dello stato e degli enti pubblici*, Roma, 1997, 92-93.

L'orientamento formalista, di cui si è fatto cenno, espresso dalla dottrina prevalente, negava alla legge di bilancio la natura di legge in senso obiettivamente sostanziale, mentre attribuiva maggior valore al bilancio come documento contabile rispetto alla sua funzione giuridica, definendo così la legge di bilancio come legge formale di *pura autorizzazione* senza un contenuto sostanziale. In tal senso, la dottrina più risalente fa capo ai seguenti aa: S. ROMANO, *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, in *Il Filangeri*, XIII, 1898, 252; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1934, 272 ss.; A.D. GIANNINI, *Elementi di diritto finanziario*, Roma, 1939, 92 ss.; L. MASCI, *Corso di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Roma, 1939, 92 ss., secondo cui, poiché per riscuotere un'imposta occorre che una legge lo stabilisca e che la legge di bilancio annualmente autorizzi il Governo a riscuoterla, le leggi che approvano i bilanci non toccano i rapporti tra lo Stato ed il cittadino, non modificano il diritto esistente e non contengono norme giuridiche nuove. In questo senso l'autore parlava di leggi di *autorizzazione pura*, ovvero di leggi che, per le entrate, consentono al Governo di esercitare verso i contribuenti quei diritti che allo Stato derivano dalle leggi in vigore; per le spese, autorizzano il Governo a fare quelle che nel bilancio sono segnate; queste leggi dunque contengono un puro atto amministrativo di autorizzazione. Sul punto si veda anche la seguente dottrina; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940, 346 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 1948, IV, 442; nonché, più recentemente sul medesimo tema, si v. C. ARENA, *Finanza pubblica*, in Del Vecchio e Arena (diretto da), *Trattato italiano di Economia*, parte generale, Torino, 1961, XIV, I, 276 ss.; V. SICA, *Osservazioni sulla legge di bilancio*, in *Rass. dir. pub.*, 1960, I, 55; A. BENNATI, *La legge di bilancio*, in *Cons. Stato*, 1960, IV, 133; ID., *Manuale di contabilità di stato*, il quale, benché sia uno degli assertori della natura formale della legge di bilancio, conferisce valore di norma sostanziale ad alcuni stanziamenti iscritti in bilancio; F. DI RENZO, *Istituzioni di contabilità di stato*, Roma, 1961, 462; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, 1967, p. 228; SEPE, *Atto normativo ed atto amministrativo in generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, 1970, 377; R. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità pubblica*, Milano, 1970, I, 235; e più recentemente M. LECCISOTTI – A. PEDONE, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, 2007, 65.

²² Dopo ONIDA (ivi sub nota n. 3), hanno trattato recentemente il tema dei vincoli costituzionali al bilancio dello Stato, G. M. SALERNO, *Costituzione, Unione Europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in *federalismi.it*, 2010, 12;

L'obbligo della "copertura", sebbene con una puntualità meno rigorosa di quella attinente l'esercizio in corso, è operante, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche per gli esercizi futuri in una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato; la minore rigidità dell'obbligo suddetto per gli esercizi futuri sembra ammettere la possibilità di ricorrere, oltre ai mezzi consueti, anche alla previsione di maggiori entrate²³. L'obbligo di copertura per gli esercizi futuri, sebbene non così stringente ma comunque tale da evidenziare equilibri tendenziali e non già meri automatismi, risponde all'esigenza di non limitare e vincolare i Governi futuri, i quali si vedrebbero costretti a far fronte ad oneri assunti in precedenza senza una adeguata ponderazione dell'equilibrio futuro. In assenza di un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri, l'eventuale alterazione dell'equilibrio tendenziale, andrebbe ad incidere sul livello dell'indebitamento per cui la copertura degli oneri attuali mediante entrate future deve essere: "*credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria ed irrazionale*, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"; mentre essa sarebbe *aleatoria*, qualora non tenesse conto della circostanza che ogni anticipazione comporta²⁴.

In questo senso anche la norma costituzionale riformata pone come compito dello Stato, inteso come Stato-Ordinamento, comprensivo dunque dell'aggregato complessivo della p.a., non un rigido pareggio tra entrate ed uscite dello Stato, quanto il raggiungimento dell'equilibrio tra entrate e spese, tenendo conto delle fasi avverse e delle favorevoli del ciclo economico; solo nei suddetti casi lo Stato è autorizzato a sfiorare il mero pareggio, riequilibrando la situazione finanziaria attraverso il ricorso a politiche anticicliche, le quali, nei periodi di recessione, consigliano un aumento della spesa pubblica e/o una diminuzione del carico fiscale, per cui lo Stato sarà autorizzato a bilanci in disavanzo per sostenere la domanda aggregata, mentre nei periodi di espansione economica, potrebbe essere opportuno diminuire le spese e/o inasprire il prelievo fiscale, rilevando un avanzo di bilancio.

G. ALFANO, L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari, in "Forum di Quaderni costituzionali", 20 novembre 2008; N. LUPO, Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento, Roma, 2007; G. RIVOSECCHI, L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei, Padova, 2007; G. CALANELLO, Bilancio, legge finanziaria, "coperture" e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio a Costituzione invariata), in Foro Amm., 2000, 3461; A. BRANCASI, Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale, in Dir. pubbl., 1996, 341; P. DE IOANNA, Parlamento e spesa pubblica, Bologna, 1993; F. DONATI, Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost., in Giur. Cost., 1989, 8, 1502.

²³Cfr. *amplius*, Corte cost., sentt. n. 384/1991 e n. 1/1961, ove il Giudice delle leggi ha precisato che il ricorso alla previsione di *maggiori entrate* è ammesso tutte le volte in cui la suddetta previsione si fosse dimostrata "*sufficientemente sicura, non arbitraria ed irrazionale*".

²⁴ Corte cost., sentt. nn. 68 e 67 del 2011; nn. 267, 195, 100 del 2010; n. 293/2009; n. 213/2008.

Oltre all'ipotesi delle diverse fasi della congiuntura economica, sembra che il legislatore abbia acconsentito al ricorso all'indebitamento anche nel caso del verificarsi di eventi eccezionali, come disposto dall'art. 81 Cost., comma 2; i suddetti eventi, specificati dall'art. 6, comma 2, l. 243/2012, devono coincidere con le gravi crisi economiche, gli eventi straordinari (ivi incluse le crisi finanziarie) e le gravi calamità naturali.

Si vuole precisare che nelle intenzioni del legislatore l'uso della congiunzione "e"²⁵ sembra assumere valore disgiuntivo ovvero ai fini del ricorso all'indebitamento non è necessario che sussistano entrambe le circostanze²⁶.

Nei casi ora citati è possibile discostarsi dall'obiettivo programmatico, sempre che sussista la definizione di un percorso di rientro e la preventiva autorizzazione delle Camere.

Sempre ai fini del raggiungimento dell'agognato equilibrio, per le ragioni innanzi esposte inerenti i livelli eccessivi della spesa pubblica, è apparso prioritario anche al legislatore del 2012²⁷ porre un limite alla spesa pubblica, disponendo che il tasso annuo programmato di crescita della stessa non potrà essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa europea.

Per quanto concerne l'interrogativo posto all'indomani della novella costituzionale inerente la tipologia di saldo di bilancio cui il legislatore della riforma abbia voluto riferirsi²⁸, la legge

²⁵ L'art. 81, comma 2, Cost., come modificato dall'art. 1 l. n. 1/2012, recita testualmente: "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, ..., al verificarsi di eventi eccezionali".

²⁶ *Contra* M. PASSALACQUA, *Pareggio*, cit., secondo cui le avversità del ciclo e il verificarsi di eventi eccezionali devono coesistere, per cui la semplice presenza di avversità del ciclo economico non giustificerebbe il ricorso al debito, quanto meno di nuova emissione.

²⁷ Cfr. l. n. 243/2012, art. 5.

²⁸La normativa vigente non prende in considerazione le entrate e le uscite globalmente nella loro totalità, ma le aggrega secondo vari criteri, in modo da ottenere rilevazioni più significative. Generalmente vengono individuati quattro risultati differenziali di bilancio:

- il *risparmio pubblico*, pari alla *differenza tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti*. Esso, se positivo, rappresenta appunto il risparmio pubblico da destinare alle spese in conto capitale; se negativo, indica che la spesa corrente non è coperta dalle entrate correnti; in questi casi, lo Stato, per ripianare il disavanzo, utilizzerà il risparmio delle famiglie, sottraendolo agli investimenti pubblici;
- il *saldo netto da finanziarie*, dato dalla *differenza tra il totale delle entrate e il totale delle spese escluse le operazioni di accensione e di rimborso dei prestiti*. Dal punto di vista concettuale il saldo netto da finanziarie corrisponde al "ricorso al mercato" al netto delle operazioni di rimborso di prestiti: cioè alla quantità di risorse che si richiedono al mercato, al netto di quelle che servono per le operazioni di rimborso di prestiti che vengono in scadenza durante l'anno;
- l'*indebitamento netto*, pari al *totale delle entrate finali meno il totale delle spese finali, con esclusione di tutte le operazioni di finanziamento* (oltre alle accensioni e ai rimborsi di prestiti si escludono anche le partecipazioni azionarie, i conferimenti, le concessioni e riscossioni di crediti). Esso si riferisce solo alle operazioni di natura economica ed esprime il risultato della gestione statale in senso stretto, senza tener conto dell'attività di intermediazione e di sostegno a favore di altri enti. In altre parole rappresenta il grado di indebitamento netto dello Stato.
- il *ricorso al mercato*, che rappresenta il risultato differenziale più ampio. Esso è dato dalla *differenza tra entrate finali (titoli I, II, III) e il totale complessivo delle spese (titoli I, II, III)*; ovvero entrate finali meno spese finali, comprese le spese per il rimborso dei prestiti. Generalmente indicato col termine *disavanzo* o

che ha dato attuazione alla novella costituzionale ha stabilito che l'equilibrio di bilancio corrisponde al *saldo netto da finanziare* e non al risultato differenziale noto come "*indebitamento netto*", come una prima e fugace lettura avrebbe potuto far pensare. Quest'ultimo pone a confronto le entrate finali con le spese finali, con esclusione di tutte le operazioni di finanziamento; sarebbero per tanto escluse oltre alle accensioni e ai rimborsi di prestiti anche le partecipazioni azionarie, i conferimenti, le concessioni e riscossioni di crediti. Il saldo suddetto si riferisce solo alle operazioni di natura economica ed esprime il risultato della gestione statale in senso stretto, senza tener conto dell'attività di intermediazione e di sostegno a favore di altri enti.

Né l'espressione "ricorso all'indebitamento" avrebbe potuto essere interpretata come riferita alle operazioni: in tal caso essa apparirebbe troppo stringente in quanto prescriverebbe il rientro del debito pubblico, e quindi ogni mese i titoli in scadenza andrebbero restituiti senza rinnovarli; è di immediata intuizione che la suddetta soluzione non avrebbe avuto pratica applicazione²⁹.

In definitiva, la nuova legge di bilancio³⁰ dovrà riportare l'equilibrio di bilancio che corrisponde al valore del saldo netto da finanziare in coerenza agli obiettivi del saldo consolidato, articolati per sottosectori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di riavvicinamento a tale obiettivo, nel caso di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale a causa del verificarsi degli eventi eccezionali prescritti dalla normativa.

3. Il principio dell' equilibrio dei bilanci per regioni ed enti locali

Il legislatore costituzionale della novella del 2012 ha esteso l'obbligo dell'equilibrio dei bilanci al complesso delle p.a.³¹, includendovi gli enti pubblici, economici e non, alcuni dei

ancora *fabbisogno* (quest'ultima denominazione è riferita più propriamente al ricorso al mercato in termini di cassa) corrisponde all'ammontare delle risorse che si vogliono spendere e per le quali le somme afferenti ai primi tre capitoli delle entrate non costituiscono fonte sufficiente. Il residuo sarà finanziato ricorrendo al mercato ovvero accendendo dei prestiti, che a loro volta saranno iscritti al titolo IV delle entrate.

²⁹ A. BRANCASI, *Il principio*, cit.

³⁰ Secondo la nuova disciplina, il disegno di legge di bilancio dovrà articolarsi in due sezioni. La prima dovrà contenere le disposizioni in materia di entrata e di spesa con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato dal bilancio; dovrà inoltre esporre il *saldo netto da finanziare* e il livello del *ricorso al mercato finanziario*. La seconda sezione dovrà contenere le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, comprensive delle variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge; essa inoltre dovrà riportare lo stato di previsione dell'entrata, gli stati della spesa distinti per Ministeri e *l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato* al netto di quelli da rimborsare.

³¹ Nel nostro ordinamento non risulta agevole fornire una definizione unanime di *pubblica amministrazione*: essa può comprendere una pluralità di concetti a seconda che siano riferiti alle varie specializzazioni del diritto

quali non godono di autonomia di bilancio³², ivi compresi regioni ed enti territoriali, disponendo anche la riforma dell'art. 119 Cost.

Gli enti territoriali concorrono non solo all'equilibrio di bilanci ma alla sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento UE; la stessa autonomia finanziaria ex art. 119 Cost. è assicurata nel rispetto del suddetto equilibrio.

Per essi, l'equilibrio può dirsi raggiunto se il bilancio rileva, sia in sede di previsione che di rendiconto:

- un saldo non negativo, in termini di cassa e di competenza, tra le entrate finali e le spese finali;
- un saldo non negativo, in termini di cassa e di competenza, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Diversamente per gli enti delle amministrazioni pubbliche *non territoriali* che adottano la contabilità economico-patrimoniale, per i quali i criteri di equilibrio saranno definiti con legge dello stato.

Per *regioni ed enti locali*, è ammesso il ricorso all'indebitamento solo quando questi dimostrino di finanziare spese produttive, ovvero spese che nel lungo periodo siano portatrici di ricchezza per il Paese; contestualmente è fatto obbligo all'ente di presentare un piano di rientro dell'investimento.

Il plurale posto nell'espressione "*equilibrio dei bilanci*", nella legislazione attuativa della novella costituzionale, farebbe pensare che trattasi di un equilibrio a livello aggregato per cui sarebbe ammesso, in caso di spese di investimento, anche il conseguimento di un disavanzo di un singolo ente, purché la regione nel complesso rispetti la regola del pareggio/equilibrio: in altre parole, gli enti locali, a livello aggregato, dovranno rispettare l'equilibrio e saranno tenuti a realizzare negli anni avvenire avanzi di bilancio. Il risultato suddetto sarebbe realizzabile attraverso una compensazione incrociata, a livello regionale, tra posizioni di avanzo di alcuni enti e di disavanzo di altri³³. Per quanto sopra detto, la compensazione può essere sia di ordine *temporale* in quanto la legge impone agli enti la predisposizione di un

amministrativo. Una ricognizione delle p.a. sembra è stata operata dalla legge n. 196/2009, art. 1, comma 3, la quale sembra far rientrare nel settore pubbliche amministrazioni tutti gli enti individuati dall'ISTAT sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari.

In base al diritto comunitario, afferiscono al settore delle p.a. gli enti che effettivamente esercitano attività di interesse generale (cfr. SEC95, Regolamento CE 2223/96 del Consiglio del 25.06.96, relativo al sistema dei conti regionali e nazionali nella Comunità), quali *le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata prevalentemente da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese.*

³² Tra essi oltre agli enti pubblici, alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali, si annoverano Università, enti di ricerca, società a partecipazione pubblica, etc.

³³ In tal senso v. Corte dei Conti, sez. unite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio nella Carta Costituzionale*, 26 ottobre 2011, 12.

piano di rientro, sia *interregionale*, laddove è previsto che l'eventuale indebitamento di un ente può essere coperto con l'avanzo di un altro ente stanziato all'interno della stessa regione. La modalità compensativa, inserita in tale contesto, potrebbe rappresentare un elemento per temperare quella che sembra essere una limitazione all'autonomia finanziaria risultante dal nuovo art. 119 Cost.³⁴, condizionata sia dal perseguimento dell'equilibrio di bilancio a livello

³⁴ Sull'autonomia finanziaria regionale alla luce della riforma costituzionale del 2001, la letteratura giuridica è vastissima, *ex multis* si v.v.: F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, 2, 219 ss.; ID., *I principi di diritto tributario: problemi attuali*, in *Rass. Trib.*, 2008, 4, 919; ID., *Ancora in tema di autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2005, 4, 1033; ID., *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, I, 387; ID., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rass. trib.*, 2002, 6; ID., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, 585; ID., *Rilievi critici sulle proposte di federalismo fiscale contenute nel progetto di riforma costituzionale elaborato dalla cd. Commissione "bicamerale"*, in *Riv. dir. trib.*, 1998, 448; S.F. COCIANI, *Il federalismo fiscale alla Corte costituzionale. Nota a sentenza n. 102 del 2008*, in *Rass. trib.*, 2008, 5, 1399; ID., *L'autonomia tributaria regionale*, Milano, 2003; A. GIOVANARDI, *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rass. trib.*, 2008, 5, 1424; E. DE MITA, *La "tassa sul lusso" o "sul turismo" della Regione Sardegna*, in *Corr. Trib.*, 2008, 23, 1864; G. FALSITTA, *Le imposte della Regione Sardegna sulle imbarcazioni ed altri beni di lusso nelle secche dei parametri costituzionali e comunitari*, in *Corr. Giur.*, 2008, 7, 893; L. DEL FEDERICO, *I tributi sardi sul turismo dichiarati incostituzionali*, in *Fin. loc.*, 2008, 9, 21; GREGGI M., *Tributi regionali e vincoli comunitari: i limiti europei alla potestà impositiva regionale (quando il controllo di compatibilità comunitaria passa anche attraverso la Corte Costituzionale)*, in *Rass. trib.*, 2008, 5, 1448; F. AMATUCCI, *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, in F. Amatucci (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2008; A. AMATUCCI, *L'Ordinamento*, cit., 105 ss; ID., *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. giur. agg.*, Roma, 2003, 3; GENTILE A., *Fisco e Autonomie*, in *federalismi.it*, 2007, 2; M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale più o meno recente in materia di federalismo fiscale*, in *Fed. fisc.*, 2007, 2, 117; ID., *Prime indicazioni della Corte Costituzionale in materia di "federalismo fiscale"*, in *federalismi.it*, 8 gennaio 2004; A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rass. trib.*, 2006, 1, 245 ss.; L. PERRONE - A. BERLIRI, *Diritto tributario e Corte costituzionale (i 50 anni della Costituzione italiana)*, Napoli, 2006; F. TESAURO, *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *Fin. loc.*, 2005, 9, 13; A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 1, 3; M.C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, 3, 683; R. PERRONE CAPANO, *L'Unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia territoriale di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale*, in *Innovazione e diritto*, 2005, 1-2; ID., *Finanza pubblica e riforme istituzionali tra occasioni di scontro politico e garanzia del sistema*, ibidem, 2005, 4; ID., *Prime riflessioni su autonomia finanziaria e riforma del titolo V della Costituzione*, in *L'Ape Ingegnosa*, Rivista dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", 2001, 2, 141; M.D. CIOFFI, *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni e degli enti locali e l'unità del sistema finanziario*, in *Fin. loc.*, 2005, 5, 68; L. PERRONE, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, I, 1173; L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2004, 3, 400; ID., *La vicenda dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 11; C. SCALINCI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel sistema delle autonomie fiscali*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, II, 215; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale"*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, II, 215; F. PICA, *Del federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2004; A. MORRONE, *La nuova Costituzione finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 4082; ID., *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2003, 1242; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003; B. CARAVITA, *Stato, Regioni ed autonomie locali tra attuazione e riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, 29 maggio 2003; L. DEL FEDERICO, *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni: riforma costituzionale e principi generali*, in V.P. Renzi (a cura di), in *Gli studi di settore come strumento di politica federalista. Il ruolo della Regione*, Milano, 2003, 48; V. FICARI, *Scintille di autonomia tributaria regionale e limiti interni e comunitari*, in *Rass. trib.*, 2002, 4, 1226; C. CERIANI, *Federalismo, sperequazione e tributi*, in *Rass.trib.*, 2002, 1664; F. MOSCHETTI, *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in *Riv. dir. trib.*, 2002, I, 237; P. GIARDA, *Le*

del singolo ente, sia a livello di aggregato della p.a., nel rispetto dei vincoli dell'UE. Un ulteriore rallentamento all'autonomia finanziaria potrebbe essere causato dalla disposizione che ammette il ricorso all'indebitamento unicamente per spese di investimento³⁵.

Sul punto sembra emergere la diversa posizione riservata agli enti del territorio rispetto allo Stato: ai primi è riconosciuta la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento³⁶, sebbene attraverso la contestuale previsione di un piano di rientro, possibilità preclusa allo Stato, il quale, invece potrebbe fare ricorso al debito per fronteggiare le fasi avverse della congiuntura economica e gli eventi eccezionali, ipotesi sconosciute agli enti, anch'essi sensibili ai contraccolpi di un eventuale ciclo economico negativo.

In tal caso, solo lo Stato potrebbe, con il ricorso al debito, concorrere ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali³⁷, finanziati con un fondo straordinario alimentato, ai sensi della l. n. 243/2012, art. 11, co. 1, da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito dalla correzione, per gli effetti del ciclo, del conto consolidato³⁸.

La soluzione così formulata dal legislatore potrebbe portare alla circostanza che nel caso in cui un' amministrazione locale consegua un disavanzo, essa riceverà un aumento dei finanziamenti da parte dello Stato, andando contro i principi ed i criteri ispiratori della legge n. 42 del 2009, che, nell'obbiettivo di dotare gli enti di maggiore autonomia, ha previsto

regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1464; G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, 212.

³⁵ Sostiene che uno degli aspetti critici della novella costituzionale sia rappresentato dalla limitazione dell'autonomia finanziaria, M. BERGO, *Pareggio*, cit., 9; rinviene regole fiscali più stringenti per la finanza locale sebbene temperate da elementi di flessibilità, R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, 2012, 1, 2.

³⁶ Anche secondo il testo dell'art. 119 Cost., *ante* riforma del 2012, agli enti del territorio era riconosciuta la possibilità di finanziare gli investimenti con il ricorso al debito, con la differenza che la l. cost. n. 1/2012 ha posto come condizione necessaria la contestuale definizione dei piani di ammortamento dell'investimento, al fine di sottolineare il concorso degli enti citati al conseguimento dell'equilibrio di bilancio.

³⁷ Per maggiori approfondimenti sui livelli essenziali delle prestazioni (lep), si v.: G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007; E. BALDONI, *Il nuovo titolo V della Costituzione e i livelli essenziali delle prestazioni sociali*, in Carrozza-Rossi (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 132; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), II comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 1141 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1199 ss.; ID., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1103; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, 345 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 881.

³⁸ Come osservato da M. BERGO, *Pareggio*, cit., 10, nel caso in cui le amministrazioni locali registrino un disavanzo dovuto a condizioni economiche avverse, riceveranno comunque un aumento dei finanziamenti da parte dello Stato, e tale meccanismo potrebbe generare qualche problema in sede di applicazione dei criteri di responsabilizzazione di cui alla l. n. 42/2009, a cui dovrebbe essere informato l'intero apparato istituzionale di Stato e regioni per far fronte ai problemi di gestione e spesa inefficienti.

l'attivazione di meccanismi premiali per gli enti virtuosi e responsabili nella gestione della cosa pubblica e di meccanismi sanzionatori per gli altri enti³⁹.

A ledere ulteriormente i già ridotti margini di autonomia finanziaria di regioni ed enti locali risultanti dalla legge di attuazione del federalismo fiscale⁴⁰, la prescrizione, contenuta nella legge n. 243 del 2012, che obbliga gli enti territoriali al concorso alla sostenibilità del debito attraverso l'erogazione, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, di un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di stato, il cui ammontare rientra tra le spese finali dell'ente.

Infine, qualora per gli enti suddetti, il rapporto deficit/Pil superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento UE (ovvero il 60 per cento del Pil), in sede di definizione degli obiettivi si dovrà far riferimento alla cd. *regola del debito*, contenuta nel *Six Pact*, ribadita dal *Fiscal Compact*, la quale prevede di tener conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento comunitario.

4. Aspetto problematici

³⁹ Il contributo della dottrina, in tema di federalismo fiscale italiano alla luce della legge n. 42 del 2009, è riassumibile, senza presunzione di completezza, nei seguenti aa.: M. BERTOLISSI, *Le innovazioni e le criticità del nuovo Titolo V*, in *Fed. fisc.*, 2011, 11 ss.; B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2011, 9; G.M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2011, 25; A. FEDELE, *Federalismo fiscale e riserva d'legge*, in *Rass. trib.*, 2010, 6, 1525; E. LA SCALA, *L'attuazione del federalismo fiscale nei rapporti Stato-regioni*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010; L. ANTONINI, *Le linee essenziali del nuovo federalismo fiscale*, ibidem; G. MARONGIU, *Note a margine del "federalismo fiscale"*, ibidem; P. BORIA, *I rapporti tra ordinamenti autonomi: finanza statale e finanza locale*, ibidem; F. AMATUCCI F., *L'attuazione del federalismo solidale attraverso i principi contenuti nella legge delega n. 42/09*, ibidem; V. UCKMAR, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, ibidem; G. BIZIOLI, *Il divieto di doppia imposizione contenuto nella legge Delega in materia di "federalismo fiscale": elementi ricostruttivi e profili costituzionali*, ibidem; G. MELIS, *Le c.d. 2 fiscalità di vantaggio nella delega sul federalismo fiscale e gli aiuti di stato: alcune riflessioni*, ibidem; S. SAMMARTINO, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria della Regione Siciliana*, ibidem; P. RUSSO-G. FRANSONI, *Ripartizioni, delle basi imponibili e principi di coordinamento finanziario del sistema tributario*, in *Rass. trib.*, 2010, 1575; L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di destini incrociati. Le prime scelte compiute, tra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo delle legge delega*, in *Fed. fisc.*, 2010, 1, 57; F. SORRENTINO, *Coordinamento e principi costituzionali*, in *Rass. trib.*, 2010, 6, 1568; A. GIOVANARDI, *La fiscalità delle Regioni a statuto ordinario nell'attuazione del federalismo fiscale*, ibidem, 1617; ID., *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di continenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di regioni ed enti locali*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, II, 315; G.M. FLICK, *Nuovi "diritti", ruolo delle regioni e decentramento*, in *Fed. fisc.*, 2010, 1, 9; L. PERRONE, *I tributi regionali propri derivati*, in *Rass. trib.*, 2010, 6, 1597; C. BURATTI C., *Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti*, in *Fed. fisc.*, 2010, 27; G. MURARO, *Dal federalismo alla riforma fiscale*, in *Rass. trib.*, 2010, 6, 1657; F. GALLO F., *I capisaldi*, cit., 219; R. PERRONE CAPANO, *Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale*, in *Innovazione e diritto*, 2009, 1; A. URICCHIO, *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma "Calderoli"*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, 2, 277.

⁴⁰ Per maggior approfondimenti sulla limitata autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, come risultante dalla l. n. 42 del 2009, sia consentito il rinvio a CIOFFI, *L'identità del tributo regionale*, Napoli, 2012, 140-153; 170 ss., ove sono commentati anche gli effetti sulla suddetta autonomia degli interventi legislativi successivi, tra i quali il Decreto "Salva Italia".

La costituzionalizzazione del *pareggio* di bilancio, avvenuta nel nostro Paese in seguito alla legge cost. n. 1 del 2012, di poi subito trasformato in *equilibrio*, mentre non sembra convincere il lettore, ha apparentemente placato gli animi dei mercati finanziari e delle società di rating.

Il Parlamento italiano, spinto, o se si vuole “costretto”, da pressioni politiche ed economiche di matrice europea, ha dato luogo ad una riforma costituzionale più formale che sostanziale, reativo ad abbandonare la figura dello Stato interventista nell’economia, ruolo peraltro pregevolissimo, in quanto risultato efficace e risolutivo di tante crisi finanziarie che hanno colpito le moderne economie occidentali, dal crack di Wall Street del 1929 alla crisi dei mutui *subprime*.

La ricetta keynesiana⁴¹ ha consentito ancora una volta agli Stati Uniti di uscire rapidamente dall’ultima grave crisi finanziaria, quella innanzi citata, finanziando la spesa pubblica a deficit, provocando iniezioni di liquidità sui mercati, compensando così la carenza di domanda delle economie private dovuta alla contrazione dei consumi⁴².

La crisi americana, che ha origine nel 2006 dallo sgonfiarsi della bolla speculativa e poi dall’insolvenza di molti possessori di mutui *subprime*, a causa del rialzo dei tassi di interesse⁴³, si amplia a largo raggio sull’economia mondiale arrivando rapidamente in Europa ove sono aggrediti i Paesi, tra cui il nostro, caratterizzati da un notevole stock di debito pubblico⁴⁴.

⁴¹ J.M. KEYNES., *The general theory of employment, interest and money*, London, 1936; trad. it., *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Torino, 1947 e 19583.

⁴² In www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3543 è possibile rinvenire l’appello formulato al Presidente Obama da parte di alcuni dei maggiori economisti a livello mondiale a proposito della crisi finanziaria americana del 2006 ove costoro confutavano la bontà di misure come i tagli alla spesa pubblica e/o aumento del prelievo fiscale per venir fuori dalla recessione economica.

⁴³ Nel 2007, le vendite degli immobili negli Stati Uniti d’America subiscono un calo dell’8,4% e i prezzi delle case scendono del 2,7%. La caduta dei prezzi, accentuatasi nel biennio 2007-2008, fu la conseguenza diretta del rialzo dei tassi di interesse provocato dalla riduzione della liquidità dovuta al sistema con cui la *Federal Reserve*, nel 2004, aveva cercato di prevenire l’inflazione al fine di accompagnare la ripresa seguita alle crisi mobiliare di inizio decennio (la bolla Internet).

L’aumento dei tassi di interesse ovviamente determinò l’aumento delle rate dei mutui immobiliari, con conseguente aumento dell’insolvenza da parte dei proprietari e perdite nel sistema bancario. Ciò portò al blocco del mercato dei prestiti interbancari, originando una crisi di liquidità senza precedenti. Le borse americane, europee e asiatiche registrarono una calo consistente, e le banche centrali di tutto il mondo furono costrette ad iniettare miliardi di liquidità per sostenere i corsi azionari della borsa.

Ma, nonostante le iniezioni di liquidità poste in essere nel 2007 dalla *Federal Reserve* e dalla *Bce*, unitamente alla nazionalizzazione operata dal Governo americano di due agenzie di mutui immobiliari (*Fannie Mae* e *Freddie Mac*), nell’autunno del 2008 la banca d’affari *Lehman Brothers* dichiara bancarotta. Da quel momento gli eventi precipiteranno perché le grandi banche americane saranno esposte al dissesto dei mutui ben al di sopra delle proprie disponibilità di capitale.

⁴⁴ In Europa il primo paese ad avvertire la crisi è la Grecia nel 2010, la quale per prima sarà sottoposta a valutazioni non positive delle agenzie di rating internazionali; avvertiranno gli effetti della crisi a seguire paesi come l’Italia, la Spagna, il Portogallo e l’Irlanda. Offre un’analisi acuta e brillante delle cause delle attuali crisi finanziarie, A. CANTARO, *Crisi costituzionale*, cit., il quale osserva come il primo anello scatenante delle crisi finanziarie sia dovuto alle scelte effettuate dagli investitori, i quali sono soliti privilegiare i guadagni a breve,

Il rigore imposto ai conti pubblici dal legislatore costituzionale del 2012 rischia di non portare al superamento del periodo recessivo, bensì di acuirlo: si osserva infatti che il ridimensionamento della spesa, come sopra evidenziato, sebbene non rappresenti una misura idonea di politica economica per il superamento della recessione in una fase in cui già la domanda privata è carente, potrebbe comunque avere risvolti di efficienza qualora i tagli alla spesa pubblica, anziché nella modalità lineare, avessero riguardato le zone d'ombra rappresentate dalla spesa improduttiva; a ciò, il Governo italiano ha accompagnato un considerevole aumento del prelievo tributario al fine di compensare la riduzione nel gettito delle entrate tributarie, determinata dal calo della produzione, causata a sua volta dalla carenza di domanda e dall'aumento dell'evasione che, in circostanze di grave crisi economica, in specie per le attività produttive potrebbe addirittura assumere il carattere di fenomeno "di sopravvivenza".

Diversamente da quanto accaduto, se l'intervento dello Stato si fosse appalesato attraverso lo strumento della spesa per investimenti finanziata non da un inasprimento della pressione fiscale bensì dal ricorso al prestito pubblico, avrebbe consentito, e potrebbe tuttora consentire, la ripresa economica andando a sostegno della domanda globale.

In tale contesto critico sembra illusorio poter risolvere i problemi di elevato stock di debito pubblico e di eccessivi livelli della spesa pubblica con l'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione. Tutt'altro!⁴⁵

La rigidità imposta allo Stato e agli enti del comparto della p.a. dalla l. cost. n. 1 del 2012 non sembra poter andare nel verso del superamento della crisi: peraltro il legislatore nazionale ha imposto al nostro Paese il conseguimento di un equilibrio "annuale", che sembra ben più stringente di quello strutturale, come invece sembrano suggerire le norme comunitarie.

anziché i rendimenti a lungo termine; la miopia dei mercati finanziari è conseguenza della deregolamentazione che esalta la naturale vocazione degli investitori a produrre bolle speculative; quando poi la speculazione si spinge troppo oltre, ecco che la bolla si sgonfia provocando il crollo dei prezzi delle attività e il fallimento delle istituzioni che le hanno in bilancio. A questo punto il fallimento dei mercati finanziari è scaricato sui bilanci statali, i quali sono "costretti" dalle agenzie di rating a ridurre in modo considerevole la spesa pubblica, con naturale conseguenza del rallentamento della crescita, causato dalla restrizione dei consumi

⁴⁵ Secondo l'economista americano J.K. Galbraith, una delle concause della Grande Depressione seguita al crack di *Wall Street* del 1929, unitamente alla cattiva distribuzione del reddito, alla presenza di *holding e investment trust* nei settori dei servizi di pubblica autorità, alla struttura del sistema bancario costituito da un gran numero di banche indipendenti legate tra loro da rapporti di credito, dal rapporto negli scambi internazionali influenzati dalle politiche protezionistiche americane, fu proprio la regola del *pareggio del bilancio pubblico*, sostenuta da democratici e repubblicani, nella convinzione che, attraverso aumenti delle imposte e tagli alla spesa, si potesse uscire dalla crisi. Al contrario, gli Stati Uniti supereranno la recessione con la politica del New Deal, posto in essere dal Presidente Roosevelt, che contemplava, tra gli altri, interventi quali: sovvenzioni agli agricoltori che limitavano lo sfruttamento del terreno; il miglioramento dello status dei lavoratori sia sul fronte salariale sia su quello delle condizioni di lavoro; il potenziamento del sistema dei servizi sanitari pubblici; la realizzazione di un vasto programma di opere pubbliche, etc.

Ma se l'obiettivo era solo simbolico ovvero creare fumo negli occhi agli investitori, alle società di rating e agli Stati europei "sani", ingenerando in essi la convinzione che il nostro Paese si sia incamminato sulla strada del rigore dei conti pubblici, allora il valore virtuale della riforma è salvo!

Che si tratti di una riforma *formale* o *a costituzione invariata*⁴⁶ ne sono la riprova le norme che rimettono il riconoscimento degli eventi eccezionali, il cui verificarsi consentirebbe il ricorso all'indebitamento, ed individuati dalla legge n. 243 del 2012 nelle gravi crisi economiche, crisi finanziarie e calamità naturali, all'interpretazione esclusiva degli organi politici e di governo nazionali⁴⁷, in un contesto ove la decisione autonoma del singolo Stato sembra in dissonanza con la circostanza che le regole sul rigore sono state introdotte per recepire i vincoli europei. Un altro aspetto delicato, che rappresenta tra l'altro una delle motivazioni che hanno ispirato la legge in rassegna, sembra essere rappresentato dal contenimento del debito: ebbene, non vi è traccia nella legge di attuazione del principio di equilibrio delle modalità di rientro del debito, in caso di sfioramento dagli obiettivi programmatici.

Il carattere simbolico ed emergenziale della riforma costituzionale *de qua* si evince infine dalla mancata adozione di una strategia a livello europeo, attraverso la codificazione di norme comuni, senza che gli organi europei consentissero ai singoli paesi di introdurre (mentre al contrario sono state esercitate pressioni affinché fossero introdotte) disposizioni nazionali che rafforzassero norme comunitarie già vigenti, registrando pesanti riflessi sul piano del sistema delle fonti e creando un caos legislativo a livello comunitario e nazionale.

Indice Bibliografico

⁴⁶ *Contra* G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, Relazione al Convegno "Costituzione e pareggio di bilancio", tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012, 157, il quale sostiene che la legge costituzionale in rassegna rappresenti: "...non una riforma a costituzione invariata" in quanto introduce una novità sostanziale nel nostro ordinamento. Diversamente l'ha definita "la riforma costituzionale più "silenziosa" degli ultimi tempi", per l'assenza di un dibattito giuridico, oltre che politico, BERGO M., *Pareggio*, cit., 31 ss; in tal senso anche A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, 10 gennaio 2012, in *forumcostituzionale.it.*, secondo il quale siamo di fronte ad una "revisione affrettata".

⁴⁷ In merito a quest'aspetto, parte della dottrina (cfr. D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *rivistaaic.it*, 2012, 2, 3; G. RIVOSECCHI, *Il cd. Pareggio di bilancio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *rivistaic.it*, 2012, 3) ha ritenuto di essere di fronte ad una: "...Mera normativa di principio, o ad una normativa "a maglie larghe", sufficientemente aperta quanto alle possibili modalità attuative, sia nel recepimento degli aspetti quantitativi – invero più puntuali – delineati dal *Fiscal Compact*, sia nel senso della facoltà di ricorrere a deroghe rispetto al principio di equilibrio.

- G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 20 novembre 2008
- G. AMATO – J. ATTALI - E. BONINO - R. PRODI, *Per un federalismo che può salvare l'Europa*, in *federalismi.it*, 2012
- A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007
- ID., *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. Giur. Agg.*, Roma, 2003
- ID., *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970
- F. AMATUCCI, *L'attuazione del federalismo solidale attraverso i principi contenuti nella legge delega n. 42/09*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- ID., *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, in F. Amatucci (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2008
- L. ANTONINI, *Le linee essenziali del nuovo federalismo fiscale*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- ID., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2004
- ID., *La vicenda dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003
- C. ARENA, *Finanza pubblica*, in da Del Vecchio e Arena (diretto da), *Trattato italiano di Economia*, parte generale, Torino, 1961, XIV, I
- A. BAGNI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in www.costituzionalismo.it, 2011, 3;
- E. BALDONI, *Il nuovo titolo V della Costituzione e i livelli essenziali delle prestazioni sociali*, in Carrozza-Rossi (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004
- ID., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001
- M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale più o meno recente in materia di federalismo fiscale*, in *Fed. fisc.*, 2007
- ID., *Prime indicazioni della Corte Costituzionale in materia di "federalismo fiscale"*, in *federalismi.it*, 8 gennaio 2004
- A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità dello stato e degli enti pubblici*, Roma, 1997
- A. BENNATI, *La legge di bilancio*, in *Cons. Stato*, IV, 1960,
- ID., *Manuale di contabilità di stato*
- R. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità pubblica*, I, Milano, 1970
- M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi anni*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2013
- M. BERTOLISSI, *Le innovazioni e le criticità del nuovo Titolo V*, in *Fed. fisc.*, 2011
- R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *rivistaaic.it*, 2011
- G. BIZIOLI, *Il divieto di doppia imposizione contenuto nella legge Delega in materia di "federalismo fiscale": elementi ricostruttivi e profili costituzionali*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010

- ID., *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale"*, in *Riv. dir. trib.*, 2004
- P. BORIA, *I rapporti tra ordinamenti autonomi: finanza statale e finanza locale*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012
- ID., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, 10 gennaio 2012, in *forumcostituzionale.it*.
- ID., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003
- ID., *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 1996
- C. BURATTI C., *Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti*, in *Fed. fisc.*, 2010
- D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *rivistaaic.it*, 2012
- G. CAIANELLO, *Bilancio, legge finanziaria, "coperture" e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio a Costituzione invariata)*, in *Foro Amm.*, 2000
- A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, Intervento al Convegno di studi *Costituzionalismo, Costituzione, Interpretazione costituzionale*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Cassino, 17-18 maggio 2012
- B. CARAVITA, *Stato, Regioni ed autonomie locali tra attuazione e riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, 29 maggio 2003
- B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2011
- C. CERIANI, *Federalismo, sperequazione e tributi*, in *Rass.trib.*, 2002
- M.D. CIOFFI, *L'identità del tributo regionale*, Napoli, 2012.
- ID., *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni e degli enti locali e l'unità del sistema finanziario*, in *Fin. loc.*, 2005
- COCIANI S.F., *Il federalismo fiscale alla Corte costituzionale. Nota a sentenza n. 102 del 2008*, in *Rass. trib.*, 2008
- ID., *L'autonomia tributaria regionale*, Milano, 2003
- A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), Il comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003
- N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio del bilancio non c'è più*, Istituto Bruno leoni – Briefing Paper, 12 dicembre 2011
- N. D'AMICO - S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *rivistaaic.it*, 25.09.2012
- G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001
- P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993
- L. DEL FEDERICO, *I tributi sardi sul turismo dichiarati incostituzionali*, in *Fin. loc.*, 2008
- ID., *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni: riforma costituzionale e principi generali*, in Renzi V.P. (a cura di), in *Gli studi di settore come strumento di politica federalista. Il ruolo della Regione*, Milano, 2003

- E. DE MITA., *La "tassa sul lusso" o "sul turismo" della Regione Sardegna*, in *Corr. Trib.*, 2008
- A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rass. trib.*, 2006
- F. DI RENZO, *Istituzioni di contabilità di stato*, Roma, 1961
- L. DI RENZO, *La programmazione annuale della spesa pubblica. Il bilancio pluriennale*, Napoli, 1987
- F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *rivistaaic.it*, 2013, 2
- ID., *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1989
- G. FALSITTA, *Le imposte della Regione Sardegna sulle imbarcazioni ed altri beni di lusso nelle secche dei parametri costituzionali e comunitari*, in *Corr. Giur.*, 2008
- A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005
- A. FEDELE, *Federalismo fiscale e riserva di legge*, in *Rass. trib.*, 2010
- V. FICARI, *Scintille di autonomia tributaria regionale e limiti interni e comunitari*, in *Rass. trib.*, 2002
- F. FLORA, *Manuale di scienza delle finanze*, Livorno, 1903
- G.M. FLICK, *Nuovi "diritti", ruolo delle regioni e decentramento*, in *Fed. fisc.*, 2010
- G. FOGLIO, *Debito e sovranità nella crisi europea. Storia di una opportunità*, in www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/politiche/37_2011.pdf
- F. FORTE, *Il fiasco delle legge finanziaria*, in *Mondoperaio*, 1982
- ID., *Le vicende poco edificanti nella legge finanziaria e le prospettive di politica tributaria*, in *Economia e lavoro*, 1979
- FREGNI M.C., *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005
- GALLO F., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2009
- ID., *I principi di diritto tributario: problemi attuali*, in *Rass. Trib.*, 2008, 4;
- ID., *Ancora in tema di autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2005, 4;
- ID., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rass. trib.*, 2002, 6;
- ID., *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, I,
- ID., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002
- ID., *Rilievi critici sulle proposte di federalismo fiscale contenute nel progetto di riforma costituzionale elaborato dalla cd. Commissione "bicamerale"*, in *Riv. dir. trib.*, 1998
- A. GENTILE A., *Fisco e Autonomie*, in federalismi.it, 2007
- A.D. GIANNINI, *Elementi di diritto finanziario*, Roma, 1939. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in Orlando (a cura di), *Primo Trattato di diritto Amministrativo*, vol. IX, Milano, 1902
- P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001
- A. GIOVANARDI, *La fiscalità delle Regioni a statuto ordinario nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2010

- ID., *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di contenenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di regioni ed enti locali*, in *Dir. prat. trib.*, 2009
- ID., *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rass.trib.*, 2008
- L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di destini incrociati. Le prime scelte compiute, tra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo delle legge delega*, in *Fed. fisc.*, 2010, 1, 57;
- A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in Orlando (a cura di), *Primo Trattato di diritto Amministrativo*, Milano, 1902, IX, 373-381
- M. GREGGI, *Tributi regionali e vincoli comunitari: i limiti europei alla potestà impositiva regionale (quando il controllo di compatibilità comunitaria passa anche attraverso la Corte Costituzionale)*, in *Rass. trib.*, 2008
- G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007
- J.M. KEYNES., *The general theory of employment, interest and money*, London, 1936; trad. it., *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, 1947 e 19583.
- E. LA SCALA, *L'attuazione del federalismo fiscale nei rapporti Stato-regioni*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- M. LECCISOTTI – A. PEDONE, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, 2007
- M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002
- N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007
- G. MARONGIU, *Note a margine del "federalismo fiscale"*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- L. MASCI, *Corso di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Roma, 1939
- G. MELIS, *Le c.d. 2 fiscalità di vantaggio nella delega sul federalismo fiscale e gli aiuti di stato: alcune riflessioni*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- A. MONORCHIO – N. QUIRINO, *Economia della finanza pubblica*, Bari, 2005
- A. MORRONE A., *La nuova Costituzione finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003
- ID., *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2003
- L. MORTARA, *Commentario al codice civile*, Milano, 1901
- F. MOSCHETTI, *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in *Riv. dir. trib.*, 2002
- G. MURARO, *Dal federalismo alla riforma fiscale*, in *Rass. trib.*, 2010
- G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governante economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- ID., *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato co-assicuratore*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010
- V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969
- V.E. ORLANDO, *Il concetto giuridico della legge di bilancio*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911
- L. PAGGI, *Mercato e interesse nazionale*, in L. Paggi (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Roma, 2011

- L. PALADIN , *Ciò che rimane del concetto di legge meramente formale*, in *Studi in onore di M. Udina*, Milano, 1975
- M. PASSALACQUA, *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, sez. *Diritto dell'Economia, note e commenti*, 12 luglio 2012
- F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quad. cost.*, 2011
- R. PEREZ, *Audizione alla Camera dei Deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 17 ottobre 2011
- ID., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011
- L. PERRONE-A. BERLIRI, *Diritto tributario e Corte costituzionale (i 50 anni della Costituzione italiana)*, Napoli, 2006
- R. PERRONE CAPANO, *Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale*, in *Innovazione e diritto*, 2009
- ID., *L'Unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia territoriale di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale*, in *Innovazione e diritto*, 2005
- ID., *Finanza pubblica e riforme istituzionali tra occasioni di scontro politico e garanzia del sistema*, in *Innovazione e diritto*, 2005
- ID., *Prime riflessioni su autonomia finanziaria e riforma del titolo V della Costituzione*, in *L'Ape Ingegnosa*, Rivista dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", 2001
- L. PERRONE, *I tributi regionali propri derivati*, in *Rass. trib.*, 2010
- ID., *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Riv. dir. trib.*, 2004
- F. PICA, *Del federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2004
- C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002
- G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012
- O. RANELLETI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1934
- G.U. RESCIGNO, *Rinasce la distinzione – opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale? (nota a C. cost., sent. 11 giugno 1999 n. 225)*, in *Giur. cost.*, 1999
- G.U. RESCIGNO, *Rinasce la distinzione – opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale? (nota a C. cost., sent. 11 giugno 1999 n. 225)*, in *Giur. cost.*, 1999, III, 2013
- G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007
- ID., *Il cd. Pareggio di bilancio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *rivistaaic.it*, 2012
- S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova , 1940
- ID., *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, in *Il Filangeri*, XIII, 1898
- N. ROSSI, *E' un vero pareggio o solo un equilibrio?*, in *italiafutura.it*, 12 dicembre 2011
- A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *federalismi.it*, 13 novembre 2013
- P. RUSSO-G. FRANSONI, *Ripartizioni, delle basi imponibili e principi di coordinamento finanziario del sistema tributario*, in *Rass. trib.*, 2010

- G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, Relazione al Convegno “*Costituzione e pareggio di bilancio*”, tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012
- ID., SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2011
- ID., SALERNO, *Costituzione, Unione Europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in *federalismi.it*, 2010
- S. SAMMARTINO, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria della Regione Siciliana*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Nss. D.I.*, IX, Torino, 1963
- G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio*, in *rivistaaic.it*, 2012
- C. SCALINCI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel sistema delle autonomie fiscali*, in *Riv. dir. trib.*, 2004
- SEPE, *Atto normativo ed atto amministrativo in generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, 1970
- V. SICA, *Osservazioni sulla legge di bilancio*, in *Rass. dir. pub.*, 1960
- S. SILEONI, *Pareggio di bilancio*, IBL Focus 2011,
- A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003
- F. SORRENTINO, *Coordinamento e principi costituzionali*, in *Rass. trib.*, 2010, 6
- J. TAVASSI, *Le risposte dell'Unione Europea alle crisi del debito sovrano*, in *Innovazione e diritto*, 2011
- F. TESAURO, *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *Fin. loc.*, 2005
- V. UCKMAR, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in E. La Scala (a cura di), *Diritto della finanza decentrata*, Torino, 2010
- A. URICCHIO, *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma “Calderoli”*, in *Dir. prat. trib.*, 2009
- R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, 2012
- N. VEROLA, *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali*, in www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio/Verola
- P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1967
- G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910
- G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, 1948