

## Della costituzionalizzazione del principio di *estabilidad presupuestaria* nel quadro dello Stato autonomico spagnolo

*Carlo Alberto Ciaralli*

*Il Parlamento spagnolo, nel 2011, ha proceduto alla modifica dell'art. 135 della Costituzione, al fine di introdurre il principio di estabilidad presupuestaria, un rigido controllo sui bilanci delle pubbliche amministrazioni e delle Comunità Autonome, nonché apporre un tetto alla spesa pubblica e limiti al deficit strutturale, al fine di salvaguardare la solidità delle finanze nazionali spagnole. La riforma costituzionale ha prodotto una forte centralizzazione del quadro normativo di riferimento in tema di bilanci e spesa pubblica, un rinnovato ruolo "dominante" dello Stato, in funzione di "supervisore" sull'autonomia finanziaria autonoma. L'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome ne risulta, infatti, compressa e svilita, stretta tra gli angusti limiti finanziari implementati dalla Legge Organica 2/2012. La Costituzione finanziaria, in tempo di crisi, muta di senso, a fronte della stretta interconnessione esistente tra la legislazione nazionale e le regole sovranazionali in materia di finanza pubblica.*

### 1. *L'origine della riforma costituzionale*

Il 27 settembre del 2011, nel *Boletín Oficial del Estado* (BOE), venne pubblicato il testo della seconda riforma della Costituzione spagnola del 1978, che modificò l'art. 135 della Carta, al fine di introdurre, con norma di rango costituzionale, il principio di *estabilidad presupuestaria*<sup>1</sup>.

Com'è noto, la riforma costituzionale<sup>2</sup> si inserì nel quadro delle gravi tensioni finanziarie, cagionate dalla forte speculazione finanziaria internazio-

---

(1) Riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola (BOE n. 233, 27/09/2011).

(2) La riforma del 2011 è, in ordine cronologico, la seconda novella costituzionale spagnola, risalendo la prima modifica al 27 agosto 1992, ove, in ossequio alla ratifica del Trattato di Maastricht, venne modificato l'art. 13, secondo comma, al fine di introdurre la previsione per la quale qualunque cittadino dell'Unione europea, residente in un diverso Stato membro, potesse partecipare, in forma sia attiva che passiva, alle elezioni municipali spagnole.

nale sul debito pubblico di alcuni Stati membri dell'Unione europea (in particolare, Irlanda, Spagna, Italia, Portogallo e Grecia), susseguenti all'esplosione della bolla immobiliare, principiata negli Stati Uniti quale crisi del debito privato e, successivamente, con effetto di contagio, estesa a tutto il Vecchio continente quale crisi del debito pubblico degli Stati.

I proponenti la riforma<sup>3</sup>, per giustificare la necessità di novellare il testo costituzionale, espressero motivi afferenti tanto alla sfera economica, quanto a quella politica. In particolare, con lo *spread* in rapida ascesa ed il quadro finanziario sempre più deteriorato, venne affermata l'urgenza improrogabile di introdurre in Costituzione il principio di *estabilidad presupuestaria*, con il fine tanto di salvaguardare lo stato della finanza pubblica, quanto di rafforzare l'economia spagnola<sup>4</sup>, sul medio e lungo periodo, in particolare dinanzi ai mercati<sup>5</sup>, che avrebbero ottenuto, a giudizio dei proponenti, certezze e garanzie circa la solidità ed affidabilità della finanza pubblica iberica.

Prima di approfondire il tema, è necessario sottolineare che, anteriormente alla riforma costituzionale del 2011, era già presente nell'ordinamento giuridico spagnolo una disciplina normativa, non avente rango costituzionale, sul principio di *estabilidad presupuestaria*, che impegnava al rispetto del medesimo tutte le pubbliche amministrazioni, ivi compresi, è pacifico, lo Stato e le Comunità Autonome.

In particolare, il riferimento va alla *Ley 18/2001*<sup>6</sup>, del 12 dicembre, *Gene-*

---

(3) La proposta di modifica costituzionale, sostenuta dai due maggiori gruppi parlamentari (popolare e socialista), venne presentata il 26 agosto 2011, ovvero un mese prima dell'approvazione definitiva del testo riformatore.

(4) Come segnala M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 237 ss., p. 237: «el principio incorporado al texto constitucional constituye un principio clásico de la Ciencia de la Hacienda, aunque no exento de controversia; habiendo sido defendido desde finales del Siglo XVIII por los economistas liberales».

(5) F. LÓPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 199 ss., pp. 208-209, asserisce che il «contenido (de la reforma que) se anuncia como un «mensaje» de «determinación» y «compromiso» dirigido a «tranquilizar» a los mercados e inversores internacionales ante las turbulencias sufridas por la zona euro a lo largo del verano de ese año (2011)».

(6) *Ley 18/2001*, del 12 dicembre, *General de Estabilidad Presupuestaria*, modificata dalla *Ley 15/2006*, del 26 maggio.

*ral de estabilidad presupuestaria* e alla *Ley Orgánica 5/2001*<sup>7</sup>, del 13 dicembre, *complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

La disciplina sul principio in parola venne approvata con l'obiettivo dichiarato di introdurre un nuovo meccanismo per la determinazione di parametri finanziari e di bilancio necessari al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dello Stato, comprese le proprie articolazioni territoriali, con alla base il principio negoziale intercorrente tra lo Stato centrale e le Comunità Autonome.

In particolare, la *Ley 18/2001* stabiliva la definizione stessa del principio di *estabilidad presupuestaria*, inteso quale «*la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas*» (art. 3, comma 2). L'ambito applicativo della disciplina dettata dalla *Ley 18/2001* ricomprendeva tutti gli organismi afferenti al settore pubblico; tutti, nessuno escluso, erano chiamati a garantire l'adempimento degli obblighi statuiti nel dettato normativo<sup>8</sup>.

I principi di trasparenza, pluriannualità ed efficienza nell'affidamento ed utilizzazione delle risorse pubbliche, contenuti nella disciplina in parola, informavano i rapporti tra lo Stato centrale e le entità decentrate, al fine di garantire il rispetto degli obblighi posti dalla norma. Inoltre, la *Ley 18/2001* imponeva allo Stato, alle Comunità Autonome e agli Enti locali regole perentorie inerenti al contenimento della spesa pubblica. Si stabiliva, infatti, che i soggetti sottoposti alla disciplina normativa in parola avrebbero dovuto prevedere, ognuno nell'ambito della propria sfera di afferenza, «*en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del prin-*

---

(7) *Ley Orgánica 5/2001* del 13 dicembre, *complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, modificata dalla *Ley Orgánica 3/2006*, del 26 maggio.

(8) Per un approfondimento circa l'organizzazione amministrativa interna dello Stato spagnolo, si veda, tra gli altri, R. GALÁN VIOQUE, *La Administración General del Estado*, in H. GOSALBEZ PEQUEÑO (a cura di), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Madrid, 2016, p. 153 ss. Sulla valutazione inerente all'adozione delle misure dettate dalla normativa in tema di vincoli finanziari, M.A. GONZÁLEZ BUSTOS, *Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento*, in E. GAMERO CASADO (a cura di), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público*, Valencia, 2016, p. 2539 ss.

*cipio de estabilidad presupuestaria*», aggiungendo, altresì, a garanzia del raggiungimento degli obiettivi fissati dalla norma, che «*corresponde al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público*» (art. 7).

La normativa di riferimento prevede, inoltre, un procedimento serrato avverso il rischio di mancato raggiungimento degli obiettivi posti. In particolare, le situazioni finanziarie definite “anormali” avrebbero richiesto una giustificazione, da parte dell’amministrazione pubblica coinvolta, mediante l’esposizione delle cause di tale *deficit* e, del pari, la formulazione di un piano economico-finanziario di risanamento, a medio e lungo termine, delle finanze dell’ente.

D’altro canto, con riferimento agli Enti locali, venne imposto loro di adeguare i propri bilanci ai principi enucleati nella *Ley 18/2001* e, nel caso in cui si fosse prodotto uno squilibrio di bilancio, l’elaborazione di un piano di risanamento, che sarebbe stato sottoposto alla valutazione del *Ministerio de Hacienda* (ora *Ministerio de Hacienda y Función Pública*)<sup>9</sup> (artt. 19 e 22).

Del pari, con riferimento all’obiettivo di contenimento del debito pubblico, venne previsto che l’autorizzazione statale, nei riguardi degli Enti locali, all’emissione di debito o alla realizzazione di operazioni finanziarie sarebbe stata strettamente correlata e vincolata al requisito imprescindibile di aver raggiunto gli obiettivi finanziari e di bilancio previsti dalla disciplina in parola (art. 23).

Gli aspetti più rilevanti, nonché maggiormente impattanti sull’autonomia finanziaria territoriale, della disciplina contenuta nella *Ley 18/2001*, vanno ricercati nella definizione di un limite massimo annuale di spesa non finanziaria, nella previsione di procedimenti “sanzionatori” innanzi al mancato raggiungimento degli obiettivi di bilancio ed il conseguente, penetrante, potere di intervento statale a fronte di una condizione di forte squilibrio finanziario<sup>10</sup>.

---

(9) La struttura del precedente *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* è stata modificata mediante il *Real Decreto* 415/2016, con il quale si è proceduto alla ridefinizione dei dipartimenti ministeriali ed il *Real Decreto* 424/2016, con il quale è stato istituito il nuovo *Ministerio de Hacienda y Función Pública*.

(10) Sul tema della conformità a Costituzione della *Ley 18/2001*, si rinvia, per tutti, a M.T. COSTA

Sul versante più strettamente afferente alle Comunità Autonome, la *Ley Orgánica* 5/2001 prevede stringenti meccanismi di cooperazione tra lo Stato e le Cc.AA., al fine di assicurare la realizzazione dei principi di bilancio enunciati nella *Ley* 18/2001.

Di fatto, la L.O. 5/2001 estese il principio di *estabilidad presupuestaria*, la valutazione delle eventuali situazioni di squilibrio finanziario ed il controllo sull'indebitamento e la spesa pubblica alle Comunità Autonome, le quali vennero chiamate all'adempimento degli obiettivi di bilancio e finanziari. Venne contemplata, al fine di rendere maggiormente stringente il vincolo dei confronti delle Cc.AA., la responsabilità delle medesime nel caso in cui «*provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*» assumendo, in tal modo, la responsabilità «*en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado*» (art. 4)<sup>11</sup>.

A corollario della rinnovata disciplina finanziaria e di bilancio, il comma secondo della Disposizione addizionale unica della L.O. 5/2001 procedette alla novella dell'art. 3, secondo comma, della L.O. 8/1980, del 22 settembre, *de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), al fine di implementare le competenze del *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, rafforzando, in tal modo, il controllo statale sul regime finanziario e di bilancio autonomico<sup>12</sup>.

Detta regolamentazione, malgrado imponesse rigorosi limiti al potere di spesa, tanto statale quanto autonomico, si propose in un sostanziale profilo di collaborazione tra Stato e Cc.AA., definendo regole finanziarie e di bilancio informate ad un'ottica bilaterale, nel quadro del *Consejo de Política*

---

CAMPI, *Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, in *Revista española de control externo*, 10, 2002, p. 15 ss.

(11) Sul punto si veda, tra gli altri, D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *¿Cómo se derivan entre las Administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión europea?*, in *Revista de Derecho comunitario europeo*, 51, 2015, p. 537 ss.

(12) Vennero aggiunte al *Consejo de Política Fiscal y Financiera* competenze in tema di rilascio di comunicazioni inerenti alla condizione finanziaria dell'Ente attenzionato, all'adozione degli accordi previsti dalla L.O. 18/2001, alla valutazione circa lo stanziamento di fondi relativi ad ogni Comunità Autonoma, al coordinamento istituzionale in tema di indebitamento ed investimenti pubblici, alla valutazione della condizione delle finanze autonome e statali.

*Fiscal y Financiera*, organo deputato, in tal senso, al collegamento istituzionale Stato-Cc.AA. in materia di bilancio. Come si vedrà in seguito, la rinnovata disciplina di bilancio prevista dalla L.O. 2/2012, che ha implementato quanto disposto dal novellato art. 135 CE, ha sotteso un radicale superamento del modello bilaterale precedente.

## 2. La “prima” giurisprudenza costituzionale sul principio di estabilidad presupuestaria

La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo (Tc) sul principio di *estabilidad presupuestaria*, anteriormente alla riforma costituzionale del 2011, si articolò lungo il tracciato relativo alla valutazione dell'esistenza della competenza costituzionale statale in materia di fissazione dei parametri finanziari e di bilancio uniformi per ogni Comunità Autonoma spagnola. Nel dettaglio, le pronunce maggiormente rilevanti in tema di limitazione dell'autonomia finanziaria autonoma, che necessitano, in quanto strettamente connesse, di una lettura congiunta, sono le sentenze nn. 134/2011, 157/2011 e 186/2011.

Il Tribunale costituzionale si pronunciò sulla relazione tra il principio di *estabilidad presupuestaria* e l'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome, in particolare, mediante la sentenza n. 134/2011<sup>13</sup>.

Il ricorso di incostituzionalità, promosso dal Parlamento catalano e respinto nella sua interezza, concernette diverse disposizioni contenute nella *Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria* e nella *Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*<sup>14</sup>.

---

(13) STC 134/2011, de 20 de julio de 2011. A commento della pronuncia in parola, si veda, tra gli altri, F. URÍA FERNÁNDEZ, *Una sentencia oportuna e imprescindible. Comentario a la sentencia 134/2011, de 20 de julio, del Tribunal Constitucional, sobre determinados preceptos de las leyes de estabilidad presupuestaria*, in E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, R. ALONSO GARCÍA (a cura di), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*, Madrid, 2012, p. 373 ss.; inoltre, per una lettura congiunta delle sentenze 134/2011 e 157/2011, S. RUIZ TARRÍAS, *De la discusión sobre un «título competencial» a la afirmación de un «mandato constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 2014, p. 331 ss., nonché E. DE MIGUEL CANUTO, *Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria: fundamentos*, in *Crónica tributaria*, 2, 2012, p. 43 ss.

(14) In particolare, il ricorso del Parlamento catalano concernette gli artt. 3.2, 19, 20.2, 22.2, 23.2 ed il comma secondo della disposizione addizionale unica della *Ley 18/2001*, nonché gli artt. 2, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7 ed i commi 1, 2, 3, 4 della disposizione addizionale unica della L.O. 5/2001.

In realtà, com'è stato affermato con riferimento al contenuto delle doglianze del ricorrente *«las dudas de inconstitucionalidad se centraban en esencia en la posible extralimitación competencial cometida por el legislador estatal, señaladamente por haber ido más allá de lo previsto en la normativa europea al imponer el déficit cero, así como en la posible vulneración de la autonomía financiera»*<sup>15</sup>.

Il Tc, analizzando nella prima parte della propria decisione la relazione intercorrente tra la Ley 18/2001, la L.O. 5/2001 e la disciplina di bilancio prevista dalla normativa sovranazionale, in particolare europea, ha precisato il proprio orientamento sul principio di *estabilidad presupuestaria*.

Di fatto, la base portante del ragionamento della Corte si fonda sulla circostanza per la quale tutte le disposizioni interne, le quali siano la trasposizione di norme già previste a livello sovranazionale, non possono essere dichiarate incostituzionali, in quanto tutti gli Stati membri accettano delle forme di limitazione della propria sovranità, inclusa la parte relativa alla disciplina di bilancio interna. La dichiarazione di incostituzionalità di una norma, soggiunge il Tc, potrebbe aver luogo solo ove si dimostri, effettivamente, la esplicita violazione di una competenza costituzionalmente attribuita alle Comunità Autonome. In tal senso, tuttavia, se la Costituzione riconosce e garantisce l'autonomia finanziaria delle Cc.AA., del pari prevede la competenza statale in materia di coordinamento e pianificazione dell'attività economica statale.

In tal senso, è lo stesso Tribunale costituzionale, discorrendo sulla competenza statale circa la definizione del principio di *estabilidad presupuestaria*, ad affermare che *«la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en los arts. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico»*<sup>16</sup>.

Il Tc, conseguentemente, dichiarò conforme a Costituzione il potere statale, mediante le disposizioni normative di cui sopra, di stabilire limiti di spe-

---

(15) M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 131 ss., p. 139.

(16) STC 134/2011, *FJ*, p.to 8.

sa nei confronti delle Cc.AA., prevedere l'autorizzazione per le operazioni di indebitamento afferenti a ciascuna Comunità Autonoma e, riconoscendo il ruolo svolto dal *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, richiedere un piano economico-finanziario correttivo degli squilibri di bilancio.

Del pari, il Tc respinse la questione di incostituzionalità relativa all'applicabilità agli Enti locali della disciplina contenuta nella *Ley 18/2001*. In particolare, a giudizio della Corte, devono considerarsi legittimi i controlli, esercitati dallo Stato centrale, a condizione che non abbiano carattere generico e che siano fondati sulla concreta garanzia del corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite<sup>17</sup>.

Il Tc fondò tale affermazione basandosi su due presupposti fondamentali. In primo luogo, l'art. 149.1.13 della Costituzione spagnola attribuisce allo Stato la competenza in materia di coordinamento e pianificazione generale dell'attività economica dello Stato nel suo complesso, letto in combinato disposto con il principio di "coordinamento", sancito dall'art. 156.1 della Carta. Detta disposizione costituzionale, che attribuisce la competenza allo Stato in materia di «*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*», è stata già interpretata, da parte del Tc, come una «*competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma y también en materia presupuestaria*»<sup>18</sup>.

In secondo luogo, non vi sarebbe, in tal caso, una violazione delle attribuzioni costituzionali degli Enti locali in quanto l'introduzione nell'ordinamento giuridico iberico del principio di *estabilidad presupuestaria*, innestandosi in una competenza di tipo esclusivo a favore dello Stato, può legittimamente giungere ad una limitazione della sfera di autonomia locale, afferente, nello specifico, alle misure tese a limitare l'indebitamento dell'Ente locale che versi in una condizione di squilibrio finanziario (*F.J.*, p.to 14 *b*)<sup>19</sup>.

---

(17) La consolidata giurisprudenza del Tc, a partire dalla sentenza 4/1981 (STC 4/1981, del 2 febbraio 1981, *F.J.*, p.to 3), ha costantemente ribadito che «*el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales*».

(18) STC 134/2011, *F.J.*, p.to 7. Detta pronuncia rinviene il proprio precedente pretorio, tra le altre, nella sentenza n. 197/1996, del 28 novembre 1996, *F.J.*, p.to 4.

(19) Si veda, in particolare, la consolidata giurisprudenza del Tc sul potere statale di limitare



Un ulteriore profilo di assoluto interesse ai fini del presente lavoro (anche per i riflessi successivi alla modifica dell'art. 135 Cost.) concerne il ruolo e le competenze del *Consejo de Política Fiscal y Financiera* in relazione al piano economico-finanziario, elaborato da parte dell'amministrazione pubblica o della Comunità Autonoma, che non abbia rispettato i propri obblighi di bilancio ed il limite all'indebitamento.

Il Tc, di fatto, ritenendo costituzionalmente legittimo il ruolo svolto dal *Consejo* e le competenze a quest'ultimo affidate, affermò che *«la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de si el plan económico-financiero elaborado por éstas se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional<sup>20</sup>, sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación<sup>21</sup>»*.

In questo frangente il Tc riprodusse la propria consolidata giurisprudenza in materia di politica economica generale dello Stato, ribadendo la competenza statale di stabilire norme comuni, valevoli su tutto il territorio nazionale, che abbiano il fine di porre un freno all'indebitamento, causato dallo Stato centrale e dai livelli intermedi di governo nei quali si articola l'ordinamento giuridico spagnolo<sup>22</sup>.

In tal contesto, occorre sottolineare, a margine di detta pronuncia, che le riflessioni offerte dal Tc, dichiarando infondate le questioni di costituzionalità poste dal ricorrente, tendono a recuperare ed ordinare i propri antecedenti giurisprudenziali e, parimenti, *«afirma no sólo la legitimidad de que el Estado establezca criterios de estabilidad presupuestaria más estrictos»*.

---

la capacità di indebitamento degli Enti locali (in particolare, STC 4/1981, 57/1983 e 233/1999).

(20) Orientamento già precedentemente esplicitato nella sentenza n. 118/1986, del 27 giugno 1986, *FJ.*, p.to 18.

(21) STC 134/2011, *FJ.*, p.to 11.

(22) Sulla giurisprudenza del Tc in materia di "Politica economica generale dello Stato", in relazione al principio di autonomia finanziaria delle Cc.Aa. ed alla sua, eventuale, limitazione, si vedano, tra gli altri, F. ESCRIBANO LÓPEZ, *La autonomía financiera de las comunidades autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista española de derecho financiero*, 156, 2012, p. 11 ss.; M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Valencia, 2005.

*tos que los contenidos en el Derecho de la Unión Europea, sino también la propia justificación de la estabilidad presupuestaria, y la posibilidad de imposición unilateral a los entes subcentrales»<sup>23</sup>.*

Altra pronuncia rilevante in tema di *estabilidad presupuestaria* ed autonomia finanziaria autonómica è la sentenza n. 157/2011<sup>24</sup>. In tale pronuncia, il Tc completa il contenuto della propria dottrina in tema di *estabilidad presupuestaria* e riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome, in materia di spesa pubblica, bilancio e gestione finanziaria dello Stato, inteso in senso complessivo. Il ricorso, promosso dalla Comunità Autonoma asturiana e dichiarato infondato dal Tc, impugnò talune disposizioni della *Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria*<sup>25</sup>.

Ribadendo la propria, consolidata, giurisprudenza sul punto, il Tc sostiene che il principio di *estabilidad presupuestaria* si inserisce nel quadro dell'art. 149.1.13 Cost., ovvero nell'alveo della direzione della politica economica generale dello Stato, quale competenza esclusiva di quest'ultimo. Inoltre, facendo seguito alle sentenze nn. 62/2001<sup>26</sup> e 134/2011, il Tc sostenne la legittimità costituzionale della facoltà, in capo allo Stato, di stabilire limiti, rivolti alle Comunità Autonome ed agli Enti locali, nella formazione e composizione del bilancio.

Di fatto, il Tc ha utilizzato differenti criteri ermeneutici in riferimento alla competenza statale in materia di «*bases y coordinación de la planificación de la actividad económica*» assumendola, di volta in volta, quale «*apreciación casuística de su incidencia en la economía, en el logro de objetivos de la política económica general, de la unidad económica o de otros principios y objetivos de índole análoga*»<sup>27</sup>.

---

(23) V. RUIZ ALMENDRAL, *La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 2009, p. 89 ss., p. 111.

(24) STC 157/2011, del 18 ottobre 2011.

(25) In tal caso, il ricorso del Governo asturiano afferì gli artt. 3.2, 6.2, 7.1 e 7.3 della *Ley 18/2001*.

(26) STC 62/2001, del 1° marzo 2001.

(27) STC 186/1988, del 17 ottobre 1988. Per un approfondimento circa il ruolo dello Stato e delle Comunità Autonome in materia di *Planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13 CE), si veda, per tutti, M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit., spec. p. 179 ss.

Con l'ultima delle pronunce evidenziate, ovvero la sentenza n. 186/2011<sup>28</sup> il Tc, reiterando la propria giurisprudenza consolidata sul punto, ha avuto modo di pronunciarsi su alcune disposizioni contenute nella L.O. 5/2001, *complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*<sup>29</sup>.

In detta pronuncia il Tc, rimettendosi del tutto a quanto precedentemente statuito nelle sentt. nn. 134/2011 e 157/2011, ribadì la conformità a Costituzione di vincoli e limiti al potere di spesa autonomico, laddove, evidentemente, la Comunità Autonoma versi in una condizione di acclarato squilibrio finanziario, tale per cui non deve ritenersi incostituzionale una disciplina che preveda l'obbligatorietà della presentazione di un piano di rientro economico-finanziario né, del pari, la valutazione dirimente di un organismo, quale il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, ai fini dell'approvazione o meno del piano suddetto e, in quest'ultimo caso, l'obbligatoria riproposizione di un nuovo piano di rientro che venga considerato effettivamente realizzabile.

Con riferimento all'autorizzazione obbligatoria, necessaria alle Cc.AA. per effettuare operazioni di credito all'estero e per l'emissione di titoli di debito, da parte dello Stato, il Tc precisa come non sia possibile sostenere che detta autorizzazione, in particolare in una condizione di mancato raggiungimento degli obiettivi di bilancio, costituisca una lesione del principio di autonomia finanziaria autonoma, poiché detto procedimento si inserisce nel quadro competenziale, esclusivo dello Stato, delineato dagli artt. 149.1.11 e 149.1.13.

In definitiva, si può agevolmente rilevare come la "prima" giurisprudenza del TC in tema di *estabilidad presupuestaria* abbia chiaramente riconosciuto il potere statale di imposizione di vincoli e limiti all'autonomia finanziaria autonoma e locale, informando, tuttavia, i propri pronunciamenti ad un quadro di collaborazione istituzionale, sintetizzato nella figura del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*.

Come emergerà in seguito, detto approccio "bilaterale" verrà radicalmente superato dalla riforma costituzionale e, in particolare, dalla normativa di

---

(28) STC 186/2011, del 23 novembre 2011.

(29) Il ricorso venne presentato avverso quanto disposto dagli artt. 2, 6.3, 6.4, 8 (ad eccezione del sesto comma), nonché i commi 1, 2, 3 della disposizione addizionale unica della L.O. 5/2001.

applicazione, la quale renderà ancor più penetrante il potere statale di ingerenza ed imposizione di vincoli al potere di spesa, di indebitamento e di bilancio delle Comunità Autonome.

### 3. La riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola

Il procedimento parlamentare di approvazione della riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola venne portato a termine, a giudizio della dottrina maggioritaria<sup>30</sup>, con eccessiva celerità, in assenza di un adeguato dibattito parlamentare; in effetti, analizzando la "tempistica" procedurale, dalla presentazione del testo alla sua approvazione intercorse un intervallo temporale di poco superiore ad un mese<sup>31</sup>.

Tutti gli emendamenti al testo, a ben vedere, vennero dichiarati inammissibili oppure rigettati in sede di dibattito parlamentare. Il testo riformatore non venne, del pari, sottoposto a *referendum*, in quanto non venne raggiunta la quota necessaria (un decimo dei componenti del Congresso o del Senato<sup>32</sup>) per richiedere la consultazione popolare sulla novella costituzionale. Parimenti, giunta alla presentazione della proposta di riforma costituzionale, venne depositata la richiesta, fondata su quanto disposto dagli

---

(30) In merito al procedimento parlamentare di presentazione, discussione ed approvazione della riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola, si vedano, per tutti, P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 165 ss.; J.M. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, cit., p. 237 ss., spec. p. 249 ss., ove si ravvisano forti dubbi circa la "idoneità", rispetto ad una modifica costituzionale così rilevante, del procedimento di approvazione prescelto; F. LÓPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, cit., p. 199 ss. In particolare, LÓPEZ AGUILAR utilizza il termine "*expres*", al fine di sottolineare l'anomalia di un procedimento parlamentare eccessivamente rapido, in presenza di una riforma di rango costituzionale.

(31) Non riveste secondaria importanza la circostanza per cui, già un anno prima dell'approvazione della riforma costituzionale, venne istituita, mediante la *Ley 37/2010*, la "*Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*". Detto organismo detiene il compito, all'interno delle Camere, di monitorare l'andamento del bilancio statale, nonché quello di rafforzare il controllo sugli aspetti maggiormente rilevanti in tema di entrate e spesa pubblica. Il profilo dell'organo è ispirato ai principi di indipendenza, obiettività e trasparenza.

(32) Come stabilito, infatti, dall'art. 167, terzo comma, della Costituzione spagnola, *«Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras»*.

artt. 73, comma 2, Cost. e 61 del Regolamento del Congresso dei Deputati, di convocazione del Congresso in sessione straordinaria, al fine di conseguire, nel minor tempo possibile, l'approvazione del testo riformatore, per il tramite di un procedimento d'urgenza, in lettura unica<sup>33</sup>.

Di fatto, com'è stato rilevato, in tono decisamente critico *«la reforma se aprobó sin apenas debate parlamentario (en solo 2 horas y 40') y siguiendo una tramitación a caballo de dos procedimientos especiales: lectura única y por el procedimiento de urgencia, es decir, a la carrera»*<sup>34</sup>. Inoltre, parte della dottrina spagnola non ha mancato di porre l'accento sul profondo significato di una riforma costituzionale che non ha, di fatto, coinvolto tutte le forze parlamentari presenti al momento dell'approvazione, rinvenendo in questa pratica la rottura del "consenso costituzionale" che accompagnò l'approvazione della Costituzione spagnola del 1978. Consenso costituzionale che avrebbe richiesto l'accordo di larghissima parte, se non della quasi totalità, delle forze parlamentari<sup>35</sup>.

La riforma costituzionale del 2011, inoltre, implicò che *«por la puerta falsa de la reforma del artículo 135 se haya introducido en la Constitución la primera mención a la Unión Europea»*<sup>36</sup>.

Tuttavia, a margine delle considerazioni sinora svolte, occorre prendere atto che il procedimento di approvazione della riforma si svolse nel rispetto delle norme previste in Costituzione e nei Regolamenti di entrambe le Camere. In tal senso, infatti, *«desde el punto de vista el respecto a la vía pro-*

(33) Artt. 93 e 94 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*. Su questo specifico profilo si veda, tra gli altri, O. SALAZAR BENÍTEZ, *La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 409 ss., spec. p. 414 ss.

(34) J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, in *Crónica presupuestaria*, 1, 2013, p. 40 ss., p. 67.

(35) In tal senso, si veda M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, in D.L. GARRIDO, M.L. MARTÍNEZ ALARCÓN (a cura di), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*, Madrid, 2013, p. 131 ss. *Contra*, A. RODRÍGUEZ BEREJIO, *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, in *Crónica presupuestaria*, 1, 2013, p. 5 ss., spec. p. 12 ss.

(36) P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, cit., p. 198. La riforma dell'art. 135 ha introdotto, di fatto, la prima menzione espressa dell'Unione europea; tuttavia, in precedenza, già l'art. 93 della Costituzione venne interpretato quale "clausola Europa".

*cedimental del artículo 167 CE ha sido escrupuloso puesto que la solicitud de referéndum no fue aprobada por la décima parte de los miembros de cualesquiera de las dos Cámaras, mínimo establecido en el apartado 4 del artículo 167 CE para que la reforma constitucional tenga que ser sometida a referéndum»<sup>37</sup>.*

La riforma in parola, del pari, non può essere compresa nella sua interezza e complessità senza aver cura di ricercare gli antecedenti storici in tema di vincoli alla spesa ed al debito, già previsti in varie esperienze costituzionali della storia di Spagna. L'art. 135<sup>38</sup> della Costituzione spagnola, nella versione anteriore alla riforma, rappresenta, infatti, una disposizione fortemente consolidata nella storia costituzionale spagnola, tanto da trovarne traccia, seppur con formulazioni differenti, in ogni Costituzione antecedente a quella del 1978<sup>39</sup>.

Avendo a mente la particolarità del principio in parola, la riforma dell'art. 135 assume un'importanza inedita nel panorama ordinamentale spagnolo. La riforma, in primo luogo, vincola tutte le pubbliche amministrazioni (art. 135.1) al rispetto e all'osservanza del principio di *estabilidad presupuestaria*. Si è proceduto all'introduzione del divieto, tanto per lo Stato quanto per le Comunità Autonome, di incorrere in un *deficit* strutturale che superi i limiti stabiliti dall'Unione europea, rinviando ad una successiva legge rinforzata (*Ley Orgánica*) l'implementazione e l'applicazione dei principi previsti in Costituzione, compresa la fissazione dei limiti di *deficit* massimo raggiungibile, per lo Stato e per ciascuna Comunità Autonoma, in relazione al proprio prodotto interno lordo (art. 135.2).

Senza dubbio, non è di secondario momento porre in rilievo come il ri-

(37) Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *La Constitución fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*, cit., pp. 307-308.

(38) A commento del disposto costituzionale, nella versione antecedente alla riforma del 2011, si vedano J.M. TEJERIZO LÓPEZ, *Comentario al Artículo 135: Deuda Pública*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentario a la Constitución española del 1978*, Madrid, 1996, p. 345 ss.; F. DE LA HUCHA CELADOR, *Comentario al Artículo 135 de la Constitución*, in M.E. CASAS BAAEMONDE, M. RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER (a cura di), *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, 2009, p. 2049 ss.; L.M. CAZORLA PRIETO, *Comentario al Artículo 135 de la Constitución española*, in M. GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, p. 2054 ss.

(39) In tal senso, si rinvia a quanto originariamente disposto dagli artt. 355 della Costituzione del 1812; 75 della Costituzione del 1837; 78 della Costituzione del 1845; 87 della Costituzione del 1876; 118 della Costituzione del 1931.

formato art. 135 faccia espressa menzione e riferimento ai parametri contenuti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea<sup>40</sup>, quale punto di riferimento per il calcolo del corretto rapporto intercorrente tra Pil e debito pubblico<sup>41</sup>.

Lo Stato e le Cc.Aa. non potranno, in assenza di espressa autorizzazione di rango legislativo, emettere nuovo debito pubblico e saranno tenuti a rispettare il principio della priorità di pagamento del capitale e degli interessi sul debito pubblico (art. 135.3).

Quest'ultima previsione, in particolare, ha suscitato numerose considerazioni critiche. In effetti, se è possibile considerare il principio della priorità del pagamento del debito e degli interessi sullo stesso quale forma di garanzia ed affidabilità dello Stato, da "presentare" innanzi ai mercati finanziari, del pari non può non rilevarsi che «*con el establecimiento de esta regla de prioridad "absoluta" se está introduciendo una prelación de pagos al margen de las operaciones legalmente establecidas, con lo cual cabría la posibilidad de plantearse si de esta forma podrían quedar marginadas o, incluso, preteridas obligaciones ex lege de carácter contractual o aquellas otras derivadas de resoluciones judiciales*»<sup>42</sup>.

L'art. 135 della Costituzione riformata stabilisce, inoltre, che i parametri di

---

(40) In virtù del riformato art. 135 (in particolare, nel secondo comma), è stato previsto un rinvio automatico ai parametri stabiliti dal TFUE, con l'obiettivo di stabilire il corretto rapporto che dovrebbe intercorrere tra debito pubblico e Pil; a ben vedere, trattasi di una costituzionalizzazione indiretta di parametri economici e finanziari previsti in fonti esterne all'ordinamento nazionale ed alla Costituzione, benché, ogni caso, già recepiti mediante l'adesione ai Trattati medesimi.

(41) Con particolare riferimento ai riflessi della disciplina finanziaria e di bilancio dettata dall'Unione europea agli Stati membri, nonché sulla ridefinizione del concetto di "governance economico-finanziaria", si vedano, tra gli altri A. BAR CENDÓN, *La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión europea*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 2012, p. 59 ss.; C. CLOSA MONTERO, *Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 165, 2014, p. 65 ss.; E.D. COSIMO, *En búsqueda de la soberanía perdida. El principio del equilibrio presupuestario entre la coordinación constitucional y la reforma de la gobernanza económica de la unión europea*, in E. ÁLVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVÁN (a cura di), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, 2012, p. 85 ss.

(42) M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 2014, p. 13 ss., p. 29. Nel medesimo senso anche F. DE LA HUCHA CELADOR, *La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 153, 2012, p. 21 ss.

riferimento possano essere “superati” solo nel caso in cui si verifichino catastrofi naturali, recessione economica o situazioni emergenziali, straordinarie ed imprevedibili, che sfuggano al controllo dello Stato e che pongano in forte rischio la sostenibilità finanziaria e sociale dello Stato. In tal senso, tuttavia, sarà necessario il voto favorevole allo “sforamento”, a maggioranza assoluta dei propri componenti, del Congresso dei Deputati (art. 135.4 CE). La riforma costituzionale, del pari, ha rinviato alla *Ley Orgánica* il compito, tra gli altri precedentemente menzionati, di disciplinare «*la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria*» (art. 135.5 CE).

Il testo riformato ha determinato un nuovo ruolo “dominante” dello Stato centrale nei rapporti con le Comunità Autonome, in quanto «*con la fijación de límites explícitos de déficit y deuda públicos, ha venido a reforzar la posición central del Estado y sus competencias en lo que respecta tanto a la definición de los objetivos de estabilidad presupuestaria como a las facultades de intervención, supervisión y control de la política financiera (presupuestaria) de las Comunidades Autónomas en orden al cumplimiento de dichos límites, construyendo su autonomía mucho más allá de lo que hubiera permitido el título competencial de ordenación de la economía del artículo 149.1.13 CE*»<sup>43</sup>.

Preso atto del contenuto del novellato art. 135, è necessario, in prima istanza, riflettere sulla effettiva, inderogabile necessità di introdurre nel testo costituzionale il principio di *estabilidad presupuestaria*<sup>44</sup>. La dottrina giuspub-

---

(43) Á. RODRÍGUEZ BEREIJO, *La Constitución fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*, cit., p. 322.

(44) È stato lungamente dibattuto in dottrina se il primo comma dell’art. 40 della Costituzione spagnola, ove si fa riferimento al concetto di *estabilidad económica*, possa includere, seguendo una interpretazione estensiva del disposto costituzionale, la necessità di garantire il rispetto del



blicistica spagnola, interrogandosi sul punto, ha, in prima istanza, sottolineato come detto principio, seppur non avente rango costituzionale, fosse già presente nell'ordinamento giuridico spagnolo, a far data dalla sua introduzione nel 2001. In tal senso, infatti, «*la fijación de una política de estabilidad presupuestaria ya se contenía en la legislación, que reconocía desde 2001 importantes facultades al Estado central posibilitando penetrar en el ámbito de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*»<sup>45</sup>. Altro punto dirimente afferisce alla costituzionalizzazione della “regola aurea” europea in materia di bilancio, posto che, a giudizio di parte dei commentatori, nonostante la costituzionalizzazione del principio di *estabilidad presupuestaria*, non può ritenersi che le regole finanziarie siano assurte al rango di norme costituzionali, in quanto esse non afferiscono, a stretto rigore, al diritto originario dell'Unione europea. A sostegno di tale assunto, si è sostenuto che «*sin embargo, que este “Pacto Fiscal” (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea), pese a sus múltiples puntos de conexión e interrelación con la Unión Europea tanto en el plano normativo como institucional, no es estrictamente Derecho europeo originario, sino que su naturaleza jurídica es la de un “mero” acuerdo internacional. Por consiguiente, los nuevos compromisos asumidos por España en el Pacto Fiscal no tienen rango constitucional, habida cuenta de que queda extramuros de la norma de remisión del primer párrafo del art. 135.2 CE*»<sup>46</sup>.

In relazione alla natura giuridica delle regole finanziarie e di bilancio, con specifico segno al nuovo, penetrante, rapporto intercorrente tra lo Stato e l'Unione europea in tema di “sovranità finanziaria”, è stato affermato che

---

principio di *estabilidad presupuestaria*. In senso favorevole a tale interpretazione estensiva M. GARCÉS SANAGUSTÍN, *En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España*, in M. GARCÉS SANAGUSTÍN (a cura di), *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Madrid, 2004, p. 19 ss., spec. p. 27 ss. *Contra*, J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, cit., p. 55, nonché L. AGUIAR DE LUQUE, G. ROSADO IGLESIAS, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 12, 2001, p. 9 ss.

(45) I. URRUTIA LIBARONA, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias*, in A. NOGUEIRA LÓPEZ, M.I. LOIS GONZÁLEZ, I. DIZ OTERO (a cura di), *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*, Valencia, 2015, p. 65 ss., pp. 80-81.

(46) M. MEDINA GUERRERO, *La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria*, in *Revista de Estudios Regionales*, 105 2016, p. 73 ss., p. 80.

*«la riforma costituzionale del artículo 135 CE entraña una cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria a la Unión Europea (Comisión, Consejo y Banco Central Europeo) que refuerza el gobierno económico de la UE ampliando sus potestades de coordinación de las políticas económicas nacionales y de supervisión sobre los Presupuestos de los Estados miembros de la zona del euro en orden a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es una decisión que altera el equilibrio de la división de poderes entre Parlamento y el Gobierno en materia presupuestaria»<sup>47</sup>. In senso adesivo, sul versante relativo all'incorporazione nel testo costituzionale delle regole finanziarie sovranazionali, è stato osservato che «si el compromiso y la obligación jurídica estaban ya presentes en el Derecho Europeo<sup>48</sup>, su incorporación a la Constitución como prohibición o freno al endeudamiento debe verse sobre todo como un indicio del intenso grado de vinculación a este compromiso»<sup>49</sup>.*

In verità, ad un'attenta analisi, non può sottacersi che il ruolo centrale del Parlamento, quale diretto portatore novecentesco dell'affermazione della democrazia rappresentativa, appare, in epoca di globalizzazione e vincoli, specie di tenore finanziario, (auto)imposti in ambito sovrastatale, fortemente ridimensionato e compromesso<sup>50</sup>. In tal senso, la riforma dell'art. 135 costituisce la manifestazione plastica della sottoposizione degli Stati, in ragione della loro adesione all'Unione europea, alle regole dettate dalle Istituzioni dell'Unione; regole alle quali lo stesso Parlamento, quale espressione suprema della volontà popolare, non può legittimamente sottrarsi o alterare. Ciò che in tal caso rende ancor più stringenti i vincoli in parola è

---

(47) A. RODRÍGUEZ BEREJO, *La Constitución fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*, cit., p. 320. In tal senso anche M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Crisis Fiscal, Estabilidad presupuestaria y reforma Constitucional*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, p. 10 ss., spec. p. 17.

(48) Sull'impatto del diritto europeo sullo Stato autonomico spagnolo si veda, fra gli altri V. ÁLVAREZ GARCÍA, *La recentralización de competencias en España por imperativo del derecho europeo*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 18, 2014, p. 1 ss.

(49) J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración del freno al endeudamiento*, cit., p. 55.

(50) Sulla ridefinizione del ruolo del Parlamento in epoca di crisi economico-finanziaria si veda, per tutti, G. RIVOCSECHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2012.

la circostanza per la quale, a fronte dell'introduzione in Costituzione delle regole finanziarie e di bilancio, il Parlamento dovrà, *pro futuro*, attenersi alle nuove norme costituzionali, non potendo legislativamente derogare ad esse senza il rischio di incorrere nella incostituzionalità della norma per violazione della disciplina prevista in Costituzione e dispiegata mediante la legge rinforzata attuativa.

Da questo punto di vista, parimenti, se lo Stato “subisce” le regole finanziarie “ispirate”<sup>51</sup> in sede sovranazionale, per parte propria si fa “garante”, nei confronti delle Istituzioni europee, dell'applicazione delle medesime nei confronti di tutti i livelli di governo in cui si riparte l'ordinamento interno, in quanto «*las autoridades centrales de los Estados desempeñan la función de trasladar a los entes regionales y locales los objetivos de déficit público y deuda pública fijados en el marco de la Unión Europea, y de supervisar el cumplimiento por aquellas de dichos objetivos*»<sup>52</sup>.

Sulla scia di quanto sinora evidenziato, occorre, in ultimo, porre l'accento sulla pervasività ed innovatività disimpegnata dalla nuova disciplina costituzionale sulla gestione finanziaria e di spesa pubblica. In tal senso, correlando strettamente la riforma in parola con l'adesione dello Stato spagnolo all'Unione europea, è stato posto in evidenza che «*el nuevo art. 135 CE confirma algo que se ha convertido en un lugar común, y es que la integración de España en la Unión Europea ha dado lugar a una auténtica transformación del Derecho Financiero, y en particular del derecho del gasto público y del papel del Presupuesto*»<sup>53</sup>.

D'altro canto, autorevole dottrina, ponendosi sostanzialmente in accordo con l'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* nella Costituzione spagnola, ha rilevato come, ove non vi siano limiti espressi al potere di spesa, stabiliti a livello costituzionale, gli esecutivi tenderebbero ad au-

---

(51) Giova ricordare che, all'atto della costituzionalizzazione della “regola aurea”, non era stato ancora sottoscritto (lo sarà nel marzo del 2012) il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*).

(52) M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 2013, p. 169 ss., p. 172.

(53) V. RUIZ ALMENDRAL, *La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria*, cit., p. 112. In tal senso, si riferisce al novellato art. 135 quale “clausola europea” J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Revista de Administración Pública*, 187, 2012, p. 31 ss., spec. p. 60 ss.

mentare la spesa pubblica «senza incrementare corrispettivamente la pressione tributaria. Così facendo si attiva un circolo non virtuoso in cui i disavanzi crescono continuamente e nel quale la sopravvivenza dello Stato viene gravemente compromessa»<sup>54</sup>.

#### 4. *La Ley Orgánica 2/2012, del 27 aprile, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

La *Ley Orgánica 2/2012* (LOEPSF)<sup>55</sup>, costituisce lo sviluppo e l'implementazione dei principi contenuti nel novellato art. 135 della Costituzione spagnola.

La LOEPSF, parallelamente alla definizione e precisazione dei limiti finanziari e di bilancio, di carattere generale, posti in Costituzione, stabilisce una serie di procedimenti in sequenza fortemente incidenti sulla sfera di autonomia finanziaria delle Comunità Autonome. In tal senso, come si vedrà meglio in seguito, nel caso in cui risulti impossibile per le pubbliche amministrazioni conseguire gli obiettivi di consolidamento di bilancio e controllo della spesa pubblica, lo Stato ha la facoltà di porre in essere meccanismi di controllo ed ingerenza sui bilanci per ottenere l'adempimento degli obblighi previsti dall'ordinamento nonché, *extrema ratio*, sostituirsi agli stessi organismi autonomici.

In tesi generale, si può a ragione sostenere che la L.O. 2/2012 abbia, di fatto, «*establecido un marco de planificación y vigilancia presupuesta-*

---

(54) A.M. CARMONA CONTRERAS, *Costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e limiti alla sovranità statale: l'esperienza della riforma costituzionale in Spagna*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli, 2016, p. 235 ss., p. 250.

(55) Disciplina successivamente sottoposta a diverse modifiche rispetto al testo originario. In particolare, si è proceduto in tal senso mediante la *Ley Orgánica 4/2012*, del 28 settembre, *de modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*; mediante la *Ley Orgánica 6/2013*, del 14 novembre, *de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*; mediante la *Ley Orgánica 9/2013*, del 20 dicembre, *de control de la deuda comercial en el sector público*, nonché mediante la *Ley Orgánica 1/2016*, del 31 ottobre, *de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. L'implementazione della disciplina prevista nella L.O. 2/2012 venne completata per mano del *Real Decreto 515/2013*, del 5 luglio, a norma del quale vennero stabiliti i criteri ed il procedimento di determinazione della responsabilità per mancata esecuzione del diritto dell'Unione europea, nonché con il *Real Decreto 701/2013*, del 20 settembre, concernente norme per la razionalizzazione del settore pubblico.

*ria muy estricto para el conjunto de las Administraciones Públicas*<sup>56</sup>. I tre obiettivi fondamentali a cui tende la LOEPSF sono, in estrema sintesi, garantire la sostenibilità finanziaria di tutte le pubbliche amministrazioni, accrescere la fiducia nella stabilità economica e rafforzare il rapporto intercorrente tra Stato e Unione europea in materia di politiche finanziarie e di bilancio.

La LOEPSF, in particolare, ridefinisce la nozione di *estabilidad presupuestaria*, qualificandola come «*situación de equilibrio o superávit estructural*». Tale definizione, tuttavia, ingenera alcune riflessioni di non secondario momento. Può affermarsi, in prima istanza, che tale nozione trasli quanto già stabilito nell'art. 3, comma 1, lett. a), del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria. Tuttavia, occorre sottolineare una notevole incoerenza tra quanto disposto nel Tscg e quanto, invece, previsto dalla L.O. 2/2012, poiché mentre il Trattato «*permite a los Estados, en el inciso b) del mismo artículo 3.1, como principio general, un déficit estructural máximo anual ajustado en función del ciclo del 0,5% del Producto Interior Bruto a precios de mercado, sin condicionantes*», la L.O. 2/2012, viceversa, «*ha convertido dicha previsión en la de un déficit estructural cero ajustado del ciclo, que solo admite un déficit del 0,4% del producto nacional bruto en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior; condicionado a que dicho déficit se derive de reformas estructurales a largo plazo (art. 11.2)*»<sup>57</sup>. In secondo luogo, l'art. 4 della LOEPSF contiene la definizione del principio, sinora mai contemplato nell'ordinamento giuridico spagnolo, di *sostenibilidad financiera*<sup>58</sup>, intesa quale «*capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la*

(56) J.M. PEMAN GAVIN, *Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España*, in A. EZQUERRA HUERVA (a cura di), *Crisis económica y Derecho Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), 2016, p. 27 ss., p. 57.

(57) M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., p. 184.

(58) In verità, nel testo costituzionale riformato non vi è menzione esplicita del principio di *sostenibilidad financiera*. Si parla, di fatto, nel quarto comma dell'art. 135 di «*sostenibilidad económica*», con riferimento alle circostanze che sfuggano alla volontà statale e possano compromettere «*considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*» e per le quali sarà possibile derogare ai limiti di deficit strutturale e debito pubblico.

*normativa sobre morosidad y en la normativa europea*». Detto principio si traduce, a norma dell'art. 13 della LOEPSF, nella determinazione del livello massimo sostenibile di debito pubblico per ciascuna pubblica amministrazione, nonché nel controllo generale sull'indebitamento pubblico<sup>59</sup>.

Sul profilo dell'incidenza dei principi di *estabilidad presupuestaria* e *sostenibilidad financiera* sul potere di spesa, deve osservarsi che «*esta regla de la sostenibilidad incide en el gasto público, es decir, supone un límite al crecimiento del gasto público en la medida en que, estables los ingresos ordinarios, los tributos, el gasto sólo puede crecer dentro de los límites de la estabilidad, y por lo tanto no se podrá usar la deuda como fuente de financiación*»<sup>60</sup>.

Parte della dottrina, tuttavia, lungi dall'ignorare i profili di criticità anzidetti, difende, in senso sostanziale, la riforma costituzionale e la sua applicazione ad opera della legge rinforzata, sottolineando, in relazione ai profili di autonomia delle CA.AA., che «*la autonomía de las Comunidades Autónomas no es soberanía; y su autonomía política y financiera cobra pleno sentido constitucional dentro de la unidad de la Nación española. Y la autonomía financiera lo es dentro de la necesaria y obligada coordinación y cooperación con la Hacienda estatal*»<sup>61</sup>.

In verità, la fissazione di livelli massimi, non derogabili, di spesa pubblica non costituisce una previsione del tutto innovativa, in quanto, come si è avuto modo in precedenza di verificare, già la *Ley 18/2001* contemplava nel proprio disposto misure volte al contenimento della spesa pubblica per ciascun livello intermedio di governo. Appare difficilmente controvertibile la circostanza per la quale «*la fijación de topes de gasto facilita el cumplimiento de los límites de déficit y endeudamiento global*». Al tempo stesso, tuttavia, è parimenti indubitabile che il tema della corretta applicazione

---

(59) Su tale profilo, si vedano, per tutti, M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., spec. p. 186 ss.; J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., p. 31 ss.; M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, cit., spec. p. 239 ss.

(60) M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 2013, p. 126 ss., p. 144.

(61) Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *La Constitución fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*, cit., p. 315.

di tale disposizione si rivela in tutta la sua criticità nel momento in cui «*la quiebra de la regla de gasto no conlleva necesaria e inescindiblemente la vulneración de los concretos niveles máximos de déficit y deuda impuestos a la Administración incumplidora (...) Nada en el principio de estabilidad presupuestaria configurado en la Constitución autoriza a imponer un nivel de gasto predeterminado, ya sea absoluto, ya sea relativo, en función de la evolución del PIB o de cualquier otro término de referencia*»<sup>62</sup>.

Il Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 16 della LOEPSF, ha il compito di fissare gli obiettivi di bilancio in termini di capacità o necessità di finanziamento per ciascuna pubblica amministrazione, nonché i limiti di debito pubblico tollerabili. Il Governo, previa proposta del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* e, successivamente, mediante una nota del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, stabilisce gli obiettivi di bilancio e deficit per ciascuna Comunità Autonoma.

A differenza del modello “bilaterale”, previsto dalla disciplina più risalente<sup>63</sup>, improntato alla collaborazione tra Stato e Comunità Autonome nella determinazione degli obiettivi di bilancio, nel nuovo modello previsto dalla L.O. 2/2012 si innesta un nuovo meccanismo, in un quadro chiaramente “unilaterale”, basato sui pareri, relativi alla condizione finanziaria di ciascuna Comunità Autonoma, emessi dal *Consejo de Política Fiscal y Financiera*. Evidentemente, con i procedimenti previsti ex artt. 15 e 16 della LOEPSF, si struttura un modello competenziale per il quale, in relazione alla fissazione degli obiettivi di bilancio e di contenimento dell'indebitamento «*la competencia está exclusivamente atribuida al Estado, que a través de un acuerdo del Consejo de Ministros aprueba los porcentajes de déficit y deuda correspondientes a las Administraciones Públicas, incluida la autonómica, por lo que aquí interesa, sin que esta última pueda intervenir en la decisión ni unilateralmente ni a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se limita a informar y por lo tanto a ser oído*»<sup>64</sup>.

---

(62) M. MEDINA GUERRERO, *La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria*, cit., pp. 93-94.

(63) L'impianto bilaterale del meccanismo di coordinamento si fondava su quanto disposto dal terzo comma dell'articolo unico della L.O. 3/2006, *de reforma del art. 5 de la L.O. 5/2001*, del 13 dicembre, *complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

(64) M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comu-*

Con riferimento a quest'ultima notazione, non può sottacersi la circostanza per la quale lo Stato, effettivamente, sia competente, a norma degli artt. 135 e 149 della Costituzione spagnola, a sviluppare pienamente le proprie politiche in tale ambito. In verità, analizzando il procedimento di partecipazione delle Cc.AA. alla definizione degli obiettivi di bilancio ed al contenimento della spesa, nel quadro del nuovo disegno "unilaterale" deve rilevarsi che «*la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación de sus objetivos de déficit y deuda queda reducida a su participación en los informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera, e, incluso, no se recoge ninguna participación de aquellas en la determinación de la tasa de referencia que determina la regla de gasto*»<sup>65</sup>. Ciò che, ad ogni modo, non può essere oggetto di disputa è il risultato a cui conduce il combinato disposto della riforma costituzionale e della sua successiva attuazione in via legislativa. Risultato, evidentemente, che produce un notevole rafforzamento della posizione di controllo e garanzia dello Stato «*en los distintos niveles de gobierno, otorgándole incisivas facultades de intervención para corregir y sancionar las políticas de las Administraciones territoriales que incumplan los mandatos de estabilidad presupuestaria*»<sup>66</sup>.

Il disegno contenuto nella L.O. 2/2012 si perfeziona mediante la previsione di intensi strumenti preventivi, correttivi e coercitivi, con i quali lo Stato è in grado di ridurre sensibilmente gli spazi di autonomia finanziaria riservati alle Comunità Autonome<sup>67</sup>. Già il Preambolo della L.O. 2/2012, in tal senso, specifica che appartiene allo Stato il compito di garantire il compimento degli obiettivi di *estabilidad presupuestaria* e *sostenibilidad financiera*, con i mezzi opportuni e necessari al fine di raggiungere gli obiettivi previsti.

---

*nidades Autónomas*, cit., p. 151.

(65) M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., p. 189.

(66) Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *La Constitución fiscal de España*, cit., p. 310.

(67) Paradigmatiche, nell'ambito del processo di ricentralizzazione statale, sono la *Ley* 20/2013, del 9 dicembre, *de Garantía de la unidad de mercado*, la *Ley* 27/2013, del 27 dicembre, *de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, la *Ley* 39/2015, del 1° ottobre, *sul Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* e la *Ley* 40/2015, del 1° ottobre, *de Régimen Jurídico del Sector Público*. A commento, in particolare, della *Ley* 27/2013 si veda A. GALÁN GALÁN, *La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, n. straordinario, 2015, p. 1 ss.



La *Ley Orgánica*, inoltre, incarica il Governo, sulla base della competenza costituzionale fondata nell'art. 155, di promuovere le misure necessarie al fine di obbligare all'adempimento forzoso (art. 26 LOEPSF), che potrebbero giungere, previa intimazione, all'intervento dello Stato o, al massimo grado di intensità, alla sospensione dell'autonomia finanziaria della Comunità Autonoma o alla dissoluzione della Corporazione locale. Si tratta, com'è stato chiaramente evidenziato, di un tipo di «*supervisión federal*» dello Stato in relazione al principio di autonomia finanziaria delle Comunità Autonome<sup>68</sup>. Tutte le misure previste nella LOEPSF prevedono, con intensità crescente, l'intervento di un organo di controllo differente rispetto a coloro i quali devono applicare, rendendole cogenti, tali misure; pertanto, si può sostenere che «*estamos en presencia de una cierta tutela adicional a la que con carácter general se regula en la propia CE sobre la ejecución presupuestaria*»<sup>69</sup>.

La LOEPSF, in prima battuta, contempla “misure preventive” di controllo dell'attuazione degli obiettivi fissati nella LOEPSF medesima ed in Costituzione. Le misure preventive, disciplinate agli artt. 18 e 19, rinvergono la propria finalità nella prevenzione di possibili squilibri in termini di deficit e debito pubblico.

In particolare, l'art. 18 stabilisce che, nel caso in cui il volume del debito pubblico si situi oltre il 95% dei limiti stabiliti all'art. 13.1 LOEPSF, le uniche operazioni di indebitamento eseguibili dalle pubbliche amministrazioni saranno quelle relative alla tesoreria.

Si tratta di una misura preventiva che richiede l'attuazione del principio di *sostenibilidad financiera*, in particolare il dovere di vigilanza sul volume di debito pubblico emesso da ciascuna Comunità Autonoma. In tal caso, viene limitata la possibilità di far ricorso al credito da parte delle Cc.AA., quale diretta conseguenza del dovere attuativo previsto dal principio in parola, benché essa non sia stata espressamente introdotta nel testo costituzionale riformato.

In secondo luogo, il Governo, nella circostanza di possibile rischio di ina-

---

(68) L'espressione è di M. MEDINA GUERRERO, *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, p. 109 ss., p. 134.

(69) M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, cit., p. 156.

dempimento degli obiettivi di *estabilidad presupuestaria*, debito pubblico o del contenimento della spesa pubblica, sulla base di quanto statuito dall'art. 19 della LOEPSF, formulerà, previo parere del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, un'avvertenza, debitamente motivata, all'amministrazione interessata, previa udienza della stessa.

L'amministrazione che versi nella condizione di inadempienza, nel termine di un mese, è tenuta ad apportare le correzioni necessarie al proprio bilancio, dietro suggerimento dello Stato e del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*.

Nel caso in cui detta amministrazione prosegua nella propria condizione inadempiente oppure, per altro verso, il *Ministerio de Hacienda* ritenga non sufficienti le modifiche apportate al fine di prevenire il rischio di deviazione dagli obiettivi, verranno applicate le "misure correttive"<sup>70</sup> del rischio.

La tipologia di misure preventive previste dalla LOEPSF può essere definita come una sorta di «*alerta temprana similar a la existente en el Derecho europeo. Si no se adoptan medidas en el plazo de un mes, se pasa a la fase correctiva*»<sup>71</sup>.

Venendo alle "misure correttive", a differenza delle precedenti misure preventive, l'obiettivo designato di tali strumenti consta nel modificare l'approdo finale del bilancio (in assenza di correzioni apprezzabili in fase preventiva), reindirizzandolo verso il rispetto dei parametri imposti in materia di *deficit* e debito pubblico.

L'art. 20 LOEPSF prevede, in primo luogo, "misure automatiche di correzione"; ossia, nel caso in cui il Governo compri l'inadempimento degli obiettivi finanziari, del debito pubblico e della contrazione della spesa, ogni operazione debitoria delle Comunità Autonome richiederà un'espressa autorizzazione statale, a patto che, parallelamente, sia fornito parere favorevole da parte del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. All'apprezzamento della situazione di inadempimento corrisponde, parallelamente, il dovere, nei confronti della Comunità Autonoma soggetta al

---

(70) Artt. 20-24 LOEPSF.

(71) J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración del freno al endeudamiento*, cit., p. 82.

procedimento, di formulare un piano economico-finanziario che permetta, nel termine di un anno, l'adempimento degli obiettivi o, per altro verso, la formulazione di un piano di riequilibrio economico-finanziario, ove la condizione in parola sia stata provocata da una delle circostanze previste dall'art. 11, comma 3<sup>72</sup> della LOEPSF.

Nel caso in cui si produca una deviazione dall'applicazione delle misure correttive, il *Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas* potrà richiedere all'amministrazione inadempiente una proposta di correzione del piano presentato, inclusa l'adozione di nuove misure tendenti al riequilibrio delle finanze proprie. Qualora, nonostante l'avvertenza di correzione, l'amministrazione persista nell'inadempimento, potranno essere applicate le "misure coercitive" per il raggiungimento degli obiettivi di *deficit* e debito pubblico.

Tali "misure coercitive", in ragione dell'intensità che le connota, potranno essere adottate innanzi alla *«falta de presentación, falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6»*<sup>73</sup>. Appare evidente che le misure coercitive contemplate nella LOEPSF rappresentano una rilevantissima forma di ingerenza statale nell'ambito dell'autonomia finanziaria, costituzionalmente riconosciuta, delle Comunità Autonome.

Nel caso in cui si verifichi una condizione di inadempimento degli obblighi di bilancio, l'art. 25 della LOEPSF impone alla Comunità Autonoma inadempiente di: *a)* approvare, entro 15 giorni dall'avvenuto riconoscimento dell'inadempienza, la ritenzione di risorse già destinate per la spesa, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti; *b)* costituire, ove richiesto dal *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, un de-

---

(72) Catastrofi naturali, recessione economica o gravi situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo delle amministrazioni pubbliche.

(73) Art. 25 LOEPSF. A parere di M. MEDINA GUERRERO, *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, cit., p. 139, nota 64, tali misure potranno trovare applicazione anche «en relación con aquellas Cc.AA. que reciban fondos del mecanismo adicional de financiación previsto en la Disposición adicional primera LOEP, en el caso de que no presenten, no se valoren favorablemente o, sencillamente, incumplan los planes de ajuste que están obligadas a realizar».

posito, equivalente allo 0,2% del Pil interno, presso il Banco di Spagna. Occorre, fra l'altro, porre in rilievo la previsione che sottopone l'esercizio delle competenze normative delle Cc.AA. all'adempimento degli obblighi in materia finanziaria di derivazione sovranazionale. In tal senso, si è parlato di una sostituzione della «*voluntad de la Comunidad Autónoma expresada por el órgano que ejecuta el presupuesto respecto a esta ejecución en los términos aprobados en la Ley de presupuestos, pero no sólo eso, sino que también las competencias normativas correspondientes a los Parlamentos autonómicos pasan a ejercerse por el órgano legislativo estatal cuando sea necesario dar cumplimiento a los compromisos con la Unión Europea en esta materia sin especificar mínimamente ese presupuesto, que es amplio y que puede llevar a la aplicación de criterios de oportunidad y no de estricta legalidad*»<sup>74</sup>.

Nel caso in cui le misure anzidette risultino insufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi, il Governo potrà inviare una "Commissione di esperti", al fine di valutare compiutamente il grado di inadempimento della Comunità Autonoma e lo stato reale dello squilibrio finanziario. Detta Commissione dovrà elaborare una proposta che contenga misure che garantiscano il raggiungimento degli obiettivi finanziari, di bilancio e di debito pubblico, nonché il rientro dalla condizione di squilibrio. Di fatto, tali "proposte" sono da considerarsi come obbligatorie per la Comunità Autonoma attenzionata. Su tale discussa disposizione della LOEPSF, è stato sostenuto che «*el carácter vinculante de la propuesta que formulen "los hombres de negro" enviados por el Ministerio es, sin duda, el aspecto más controvertido del artículo 25.2 LOEPSF. (...) El artículo 135 CE no autoriza una injerencia de esa naturaleza y tampoco el artículo 155 CE, pues la intervención del Ministerio y de la comisión de expertos se presenta como una fase previa a la utilización de este recurso extraordinario*»<sup>75</sup>.

Non pare contestabile che tale disposizione sollevi dubbi di compatibilità con il principio costituzionale di autonomia finanziaria territoriale ed il ge-

---

(74) M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, cit., p. 163.

(75) P. GUERRERO VÁZQUEZ, *Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 23, 2016, p. 1 ss., p. 35.

nerale riparto delle competenze. Di fatto, piuttosto che ad un rapporto paritario, informato al criterio competenziale, parrebbe di trovarsi dinanzi ad un rapporto di tipo “gerarchico”, incardinato nell’ambito dell’amministrazione dello Stato<sup>76</sup>.

L’art. 26 della LOEPSF contiene la disposizione che, a parere di chi scrive, comprime maggiormente l’autonomia finanziaria delle Comunità Autonome, ovvero le “misure di adempimento forzoso”. Le condizioni necessarie al fine dell’attivazione di tali, estreme, misure, consistono nell’inadempimento delle disposizioni in materia di ritenzione del credito per ripianare lo squilibrio finanziario, la mancata costituzione del deposito di garanzia presso il Banco di Spagna e l’aver disatteso le “indicazioni” della Commissione governativa di esperti. Ove si verificano tali condizioni, la LOEPSF prevede che il Governo, previo voto favorevole del Senato, adottato a maggioranza assoluta dei propri membri, possa adottare le misure necessarie per obbligare la Comunità Autonoma all’esecuzione forzosa degli obblighi di bilancio. Al fine di applicare le misure necessarie, il Governo potrà impartire istruzioni a tutte le autorità interne alla Comunità Autonoma.

Laddove persista la situazione di inadempimento, la norma prevede che tale comportamento possa considerarsi come *«gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora»*.

Il quadro giuridico in cui si inseriscono le misure coercitive e di adempimento forzoso, che, di tutta evidenza, arrecano grave nocumento al principio di autonomia finanziaria territoriale, è stato definito come *«una nueva manifestación de esa función tuteladora que desnaturaliza la idea de autonomía financiera es la posibilidad de enviar una Comisión que puede llegar a formular propuestas de medidas que serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora»*<sup>77</sup>.

Sul problema relativo alle modalità di controllo circa l’adempimento degli obblighi di bilancio, è stato correttamente affermato che *«la situación de incertidumbre se agrava dado que la revisión del equilibrio presupuesta-*

---

(76) COSÌ M. MEDINA GUERRERO, *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, cit., p. 142.

(77) F. ESCRIBANO LÓPEZ, *La autonomía financiera de las comunidades autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista española de derecho financiero*, 156, 2012, p. 11 ss., p. 19.

rio se ha entendido por la Ley Orgánica, cerrando los espacios abiertos de la Constitución, como un control político o intervención federal y no como un control jurídico ante una autoridad independiente<sup>78</sup>, giustificando, in tal guisa, una penetrante volontà discrezionale dello Stato centrale circa la valutazione, unilaterale, del grado di adempimento delle Comunità Autonome e delle misure, nel caso tale valutazione sia negativa, da intraprendere per fronteggiare la situazione di squilibrio finanziario. In tal senso, infatti, non può che concordarsi con l'affermazione per la quale «*la LOEPSF, sin embargo, sí ha ido sensiblemente más allá del marco normativo y jurisprudencial precedente porque refuerza significativamente las potestades del Estado sobre las CCAA en materia financiera y presupuestaria y altera el marco normativo de la distribución territorial del poder configurado en las últimas décadas al amparo del principio de autonomía financiera*»<sup>79</sup>.

Uno degli effetti maggiormente distorsivi del corretto rapporto che dovrebbe intercorrere tra Stato e Cc.AA. risiede nella circostanza per la quale i vincoli posti a tutela delle finanze pubbliche incidono profondamente anche nell'ambito delle altre politiche di competenza autonoma.

Non può, a ben vedere, essere sottaciuto il maggior potere che la nuova disciplina affida al *Ministerio de Hacienda y Función Pública*; il Governo centrale, infatti, potrà «*condicionar la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, ya que la determinación de objetivos de déficit y deuda muy exigentes, y lo son los que tienen planteados las Comunidades Autónomas supondrá colocar sobre las Comunidades Autónomas de forma permanente la espada de Damocles de las medidas preventivas, coercitivas y correctivas previstas en la Ley Orgánica 2/2012*»<sup>80</sup>.

In tale condizione di incertezza ed arbitrarietà, il controllo di un'autorità indipendente avrebbe costituito un importante fattore di garanzia ed equidistanza, nonché una marcata forma di tutela del principio di autonomia finanziaria delle Cc.AA. Avrebbe, senza dubbio, assunto un ruolo decisivo in tal senso la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIREF),

---

(78) J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración del freno al endeudamiento*, cit., p. 86.

(79) P. GUERRERO VÁZQUEZ, *Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, cit., p. 3.

(80) M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., pp. 200-201.

istituita mediante la L.O. 6/2013. L'art. 2 della L.O. 6/2013 affida alla AIREF il compito di «*garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas*». La AIREF può elaborare pareri, opinioni, studi sulla sostenibilità finanziaria del bilancio delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle competenze attribuite al *Consejo de Política Fiscal y Financiera* previste dalla *Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). Inoltre, la violazione reiterata del dovere di collaborazione tra l'Autorità e l'amministrazione pubblica attenzionata può condurre (previa udienza di quest'ultima) all'attivazione delle misure di correzione automatica<sup>81</sup>.

Appare evidente, tuttavia, una forte incoerenza metodologica e competenzaale nel quadro sinora descritto. Qual è l'organo competente alla valutazione ed al controllo della condizione di eventuale inadempienza circa gli obiettivi di bilancio e di contenimento della spesa pubblica?

Analizzando quanto disposto dalla LOEPSF, appare chiaro che la fissazione dei limiti di spesa, del controllo sull'indebitamento e la valutazione circa il piano di riequilibrio finanziario spettano, in ultima istanza, al *Consejo de Política Fiscal y Financiera*. L'introduzione della AIREF, tuttavia, aggiunge, nel quadro normativo interno, un ulteriore organismo deputato alla valutazione del grado di eventuale inadempimento degli obiettivi di bilancio e di contenimento dell'indebitamento e della spesa pubblica. Prevedere per la AIREF, in qualità di autorità indipendente, un ruolo maggiormente penetrante, in particolare con riferimento alla previsione del piano di riequilibrio economico-finanziario, avrebbe di certo reso maggiormente "oggettivizzabile" il processo di valutazione, evitando un così forte svilimento del principio di autonomia finanziaria delle Cc.AA.

La disciplina in parola va, nondimeno, agganciata al successivo *Real De-*

---

(81) È competenza del Presidente della *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* la valutazione circa la violazione grave o reiterata degli obblighi previsti. Accertata la violazione del dovere di collaborazione, il Presidente della AIREF è tenuto a darne comunicazione al Governo spagnolo e alle *Cortes Generales*.

creto Ley 21/2012<sup>82</sup>, mediante il quale si è ulteriormente rinforzato il quadro unitario dell'amministrazione statale, prevedendo in tal senso l'autorizzazione statale per le operazioni creditizie all'estero, nonché l'obbligo di comunicazione, da parte delle Cc.AA., delle operazioni di credito, siano esse a breve o lungo termine, alla *Secretaría General del Tesoro y Política Financiera*.

L'art. 9 del *Decreto Ley*, in particolare, a parziale compensazione delle "restrizioni" imposte alle Comunità Autonome, istituisce il "*Fondo de liquidez autonómico*", avente natura di fondo senza personalità giuridica e con l'obiettivo di sostenere la liquidità delle Cc.AA.

Il FLA, di fatto, «*se configura en forma de crédito estatal a las Comunidades Autónomas para proporcionarles liquidez para financiar su deuda, a cambio de cumplir con una serie de condiciones financieras y fiscales, destinadas básicamente a asegurar el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, así como el reembolso de las cantidades aportadas por el FLA, bajo la supervisión y el control del Gobierno estatal*»<sup>83</sup>.

### 5. La "seconda" giurisprudenza costituzionale sul principio di estabilidad presupuestaria

La sentenza n. 215/2014<sup>84</sup> costituisce la prima, fondamentale, decisione del Tc sul principio di *estabilidad presupuestaria* successivamente alla novella costituzionale dell'art. 135. Il giudizio innanzi al Tc venne proposto dalla Comunità Autonoma delle Canarie avverso numerose disposizioni contenute nella LOEPSF<sup>85</sup>.

---

(82) *Real Decreto Ley 21/2012*, del 13 luglio, *de Medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero*.

(83) E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, p. 63 ss., p. 79.

(84) STC 215/2014, del 18 dicembre 2014. Si vedano, per un commento (dal tono critico) alla pronuncia, A. ARROYO GIL, *Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial*, in J. TUDELAL, M. KÖLLING (a cura di), *Costes y Beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: El caso español*, Zaragoza, 2015, p. 13 ss.; J. GARCÍA ROCA, M.A. MARTÍNEZ LAGO, *La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre*, in *Civitas. Revista española de derecho europeo*, 54, 2015, p. 89 ss.

(85) In particolare, il ricorso venne presentato in relazione all'asserita incostituzionalità degli artt. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 e 26, nonché nei confronti della seconda e terza disposizione addizionale della LOEPSF.



Il Tribunale costituzionale, dichiarando infondate tutte le doglianze<sup>86</sup>, affermò, al principio della sua pronuncia, l'importanza centrale assunta nell'ordinamento giuridico spagnolo, nonché in ambito europeo, anche precedentemente alla sua costituzionalizzazione, del principio di *estabilidad presupuestaria*. Principio, come sottolineato in precedenza, mirante al rafforzamento della finanza nazionale, nonché alla "messa in sicurezza" del debito pubblico nazionale e che informa ogni aspetto relativo alle politiche finanziarie e di bilancio dell'eurozona<sup>87</sup>.

Il Tc, alla base del proprio ragionamento, richiamò la propria *Declaración del Pleno 1/2004*<sup>88</sup>, ove affermò che, nei limiti del rispetto, da parte delle fonti sovranazionali, dei principi fondamentali dello Stato sociale e democratico di diritto, non può sottacersi che «*la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado*»<sup>89</sup>.

Di fatto, il Tc sostenne che «*son los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea los que tienen la obligación de evitar "los déficits excesivos" (art. 126.1 TFEU) y los que asumen la obligación de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (art. 4.3 TUE), siendo los únicos responsables «de los déficits del gobierno general*»<sup>90</sup>. In tal senso, nell'ottica adottata dal Tc, solo una violazione grave e conclamata dei principi fondamentali su cui si fonda l'ordinamento giuridico spagnolo potrebbe ingenerare il dubbio che i vincoli imposti, anche a livello sovranazionale, possano porsi in contrasto con la Costituzione nazionale. Uno degli aspetti più controversi della LOEPSF afferisce a quanto disposto dall'art. 19, ove si fa riferimento alla «*advertencia de riesgo de incumplimiento*». A giudizio del ricorrente, detta disposizione sarebbe connotata da un eccessivo grado di indeterminatezza, al punto da poter sfociare in arbi-

---

(86) Anche se, ad onor del vero, cinque magistrati, in disaccordo rispetto alla decisione, espressero un voto particolare.

(87) In particolare, *FJ*, p.to 2.

(88) DTC 1/2004, del 13 dicembre 2004.

(89) DTC 1/2004, *FJ*, p.to 4.

(90) STC 215/2014, *FJ*, p.to 9.

trio governativo, circa la determinazione del reale stato di inadempimento della Comunità Autonoma attenzionata. Così, l'eccessiva indeterminazione della norma produrrebbe, in ipotesi, la lesione del principio di lealtà costituzionale tra Stato e Cc.AA.

Del pari, la norma violerebbe il principio di autonomia territoriale nella gestione dei propri interessi e delle proprie funzioni, previsto dall'art. 137 della Costituzione spagnola, in quanto il "rischio" di inadempimento, enucleando la propria essenza in una valutazione discrezionale, potrebbe innescare l'avvio dei meccanismi previsti dalla LOEPSF per la correzione e rimodulazione delle finanze territoriali, anche in assenza di una conclamata ed effettiva necessità contingente. In tal senso, infatti, la norma produrrebbe un effetto irrazionale, in quanto la valutazione effettiva circa lo stato delle finanze territoriali potrebbe essere "aggirata" dal mero "rischio" potenziale di squilibrio finanziario e di bilancio.

A fronte di tali, stringenti, considerazioni del ricorrente, il Tc sostenne che le misure previste dalla LOEPSF devono considerarsi *«legítimas desde el punto de vista constitucional por dirigirse a la corrección de la desviación producida en orden a permitir tanto el cumplimiento de los objetivos individualmente marcados, como la acción homogénea de todos los entes implicados de cara a la consecución del objetivo colectivamente asumido»*<sup>91</sup>.

Altro tema di non secondario momento afferisce alla partecipazione delle Cc.AA. alla fissazione degli obiettivi di contenimento della spesa e riduzione del *deficit* eccessivo. La nuova regolazione prevista dalla LOEPSF, di fatto, inverte la progressiva architettura bilaterale, costruendo un modello fortemente indirizzato ad una valutazione di tipo unilaterale.

Il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, in tal senso, come anticipato in precedenza, si vede riconosciuta la competenza alla presentazione di rapporti circa lo stato finanziario di ciascuna Comunità Autonoma, nonché del loro grado di adempimento degli obblighi previsti dalla normativa in parola. Può, altresì, valutare la fattibilità del piano economico-finanziario presentato dalla Comunità Autonoma oggetto di valutazione e, del pari, ove detto piano non venga ritenuto efficace, sottoporre alla Comunità Autono-

---

(91) STC 215/2014, FJ., p.to 4.

ma aggiustamenti del piano precedente, al fine di conseguire con profitto il contenimento della spesa e del *deficit*.

Circa tale profilo, forti perplessità vengono espresse in merito alla costituzionalità dell'affidamento di dette competenze, in quanto «*resulta muy dudoso que en el ejercicio de sus competencias para la dirección general de la actividad económica el Estado pueda proponer las medidas necesarias para lograr la corrección de la desviación existente porque ello sea además acorde con la previsión del art. 135.5 a) CE, ya que este precepto únicamente atribuye a la L.O. la regulación de “la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse”*»<sup>92</sup>.

Il Tc, sul punto, ha precisato che la LOEPSF ha correttamente dato attuazione al novellato art. 135 Cost., in quanto la norma costituzionale esige che, nella norma rinforzata, venga previsto un meccanismo di partecipazione tra i vari livelli intermedi in cui si riparte l'ordinamento giuridico spagnolo, nella fissazione dei parametri di bilancio; l'idoneità di tale partecipazione, tuttavia, a giudizio del Tc, deve essere valutata non in forma astratta, bensì avendo riguardo di valutare le singole fasi procedurali atte all'individuazione delle misure per la correzione dello squilibrio finanziario<sup>93</sup>. Analizzando, seppur per sommi capi, la sentenza del Tc concernente la LOEPSF, deve porsi in rilievo, in primo luogo, che detta pronuncia si inquadra in una linea di continuità con la propria, consolidata, giurisprudenza in materia di *estabilidad presupuestaria*, riconoscendo come legittima, dal punto di vista costituzionale, una disciplina che, di tutta evidenza, restringe fortemente gli spazi di autonomia finanziaria delle Cc.AA., rimettendo ad una valutazione governativa, al limite della discrezionalità, l'eventuale esistenza delle condizioni legittimanti penetranti poteri di intervento centrali nei confronti delle autonomie territoriali<sup>94</sup>.

---

(92) A. ARROYO GIL, *Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial*, cit., p. 34.

(93) STC 215/2014, FJ, spec. p.to 6.

(94) Orientamento giurisprudenziale del Tribunale costituzionale confermato, in particolare, mediante le recenti pronunce nn. 18/2016, 31/2016, 101/2016, 93/2017 e 107/2017.

## 6. Conclusioni

In conclusione delle presenti riflessioni, occorre, all'aver analizzato l'impatto del principio di *estabilidad presupuestaria* sull'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome, riconoscere le difficoltà concernenti il nuovo approccio della giuspubblicistica al tema in parola<sup>95</sup>. Le modificazioni del quadro di riferimento, la relazione continua tra temi "classici"<sup>96</sup> del costituzionalismo contemporaneo, con concetti ad esso, finora, del tutto o in parte estranei<sup>97</sup>, hanno prodotto la necessità di sviluppare un'analisi che tenga conto, simultaneamente, della relazione fra le due categorie poc'anzi menzionate.

Di notevole interesse rispetto alle riflessioni in parola, con particolare riferimento al tema del «recepimento nei sistemi costituzionali statali del *balanced budget*», appare la riflessione secondo cui, a partire dal rapporto con il rinnovato approccio metodologico poc'anzi rilevato, vi è in atto una "giuridificazione" delle «categorie economiche presupposte dal nuovo modello di composizione degli equilibri finanziari e di bilancio. Tanto sul piano delle definizioni normative, quanto su quello della ricostruzione dei concetti di riferimento»<sup>98</sup>.

In secondo luogo, deve necessariamente aderirsi alla tesi, che trova in accordo rilevanti settori della dottrina costituzionalista italiana e spagnola, per la quale l'introduzione della "regola aurea" nelle Costituzioni nazionali sia dovuta, principalmente, alle tensioni prodottesi sui mercati finanziari a seguito della pressione speculativa esercitata sui titoli del debito pubblico nazionale<sup>99</sup>.

---

(95) Sul nuovo, mutato, approccio della giuspubblicistica, si vedano, per tutti, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2014, p. 45 ss.; S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico (relazione introduttiva al XXVIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti)*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, spec. pp. 1-19.

(96) In particolare, concetti come sovranità, Costituzione, autonomia locale, rapporti tra Governo e Parlamento.

(97) Come, ad esempio, *spending review*, *subprime*, *Fiscal compact*, *estabilidad presupuestaria*, crisi del debito sovrano, *sostenibilidad financiera*, etc.

(98) Così F. BILANCIA, *Juridification, società civile e identità nazionale nel processo di integrazione europea*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2016, p. 937 ss., p. 942.

(99) In tal senso, si vedano, tra gli altri, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, spec. p. 2 ss.; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di*

Del pari, riforme costituzionali che incidono così profondamente sul concetto di “Costituzione economica e finanziaria”<sup>100</sup> interna, delineando nuovi paradigmi e regole giuridiche, non avrebbero dovuto vedere la luce a seguito, quale evento principale, della necessità di “tranquillizzare i mercati”, nel timore che gli stessi non nutrissero più “fiducia” circa l’affidabilità dello Stato esposto, bensì nell’ottica, maggiormente di lungo respiro, di rendere sostenibili le finanze pubbliche, contenendo la spesa (perlomeno, quella realmente non necessaria e “improduttiva”) e riducendo la massa del debito pubblico e dei correlati interessi.

Com’è stato correttamente sostenuto in tal senso, le riforme costituzionali in epoca di crisi economica e finanziaria sono state la «risposta in chiave essenzialmente politica per affrontare un momento assai complicato e piuttosto eccezionale. La revisione costituzionale è stata perseguita, dunque, come segnale chiaro lanciato agli attori che reggono la *governance* economica europea e a quelli che controllano i mercati finanziari, sottolineando decisamente e senza alcun margine di dubbio che la Spagna prendeva sul serio gli obblighi europei relativi al bilancio e al controllo del *deficit* e del debito pubblico»<sup>101</sup>.

Le regole in materia di *estabilidad presupuestaria*, *sostenibilidad financiera* e controllo della spesa pubblica non possono, evidentemente, essere

---

*bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), spec. p. 4 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, spec. p. 93 ss.; A.M. CARMONA CONTRERAS, *Costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e limiti alla sovranità statale: l’esperienza della riforma costituzionale in Spagna*, cit., spec. p. 245 ss.; M. MEDINA GUERRERO, *La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 165, 2014, p. 189 ss.; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, cit., spec. p. 172 ss.; J.M. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, cit., spec. p. 249 ss.; F. LÓPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, cit., spec. p. 208 ss.

(100) Sul tema dell’evoluzione del concetto di Costituzione economica e finanziaria, anche in ottica comparata, si vedano, in particolare, S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovranzionale*, Milano, 2005; G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012; F. SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in *Rivista AIC*, 1, 2017, spec. p. 2 ss.

(101) A.M. CARMONA CONTRERAS, *Costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e limiti alla sovranità statale: l’esperienza della riforma costituzionale in Spagna*, cit., p. 239.

considerate fenomeni del tutto astratti dalla realtà contingente, oppure dovuti unicamente agli effetti della crisi economico-finanziaria. Di fatto, non può essere sottaciuta la circostanza per la quale un serio, considerevole, ridimensionamento della sovranità statale, specie in materia finanziaria e di bilancio, affonda le proprie radici già nel Trattato di Maastricht e con le regole che esso, una volta sottoscritto, esige ed esige.

In questo quadro di riferimento, l'autonomia finanziaria territoriale, intesa quale fondamentale espressione dell'autonomia all'interno della cornice statale unitaria, chiusa tra gli angusti e residuali spazi lasciati dalla novella costituzionale dell'art. 135 e dalla legge rinforzata attuativa, pare non trovare più concreta garanzia, a fronte dei pervasivi poteri di intervento statali dal carattere, è bene ribadirlo, potenzialmente discrezionale.

In questo modo, la crisi economico-finanziaria ha prodotto una progressiva ricentralizzazione delle competenze<sup>102</sup> seppure, nel caso spagnolo, per via indiretta<sup>103</sup>, tale per cui il principio di autonomia finanziaria territoriale, in particolare con riferimento alle Comunità Autonome ne risulta, in ultima analisi, degradato a mera enunciazione e svilito nella sua stessa ragion d'essere.

---

(102) Sul punto, si vedano, per tutti, V. ÁLVAREZ GARCÍA, *La recentralización de competencias en España por imperativo del derecho europeo*, cit., spec. p. 31 ss.; I. URRUTIA LIBARONA, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias*, cit., spec. p. 80 ss.; M. MEDINA GUERRERO, *La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal*, cit., spec. p. 208 ss.

(103) Nell'ordinamento giuridico italiano, come noto, la l. cost. 1/2012, che ha introdotto il principio del pareggio (*rectius*: equilibrio) di bilancio nella Carta costituzionale ha previsto, all'art. 3, il passaggio della materia «Armonizzazione dei bilanci pubblici» dalla competenza concorrente tra Stato e Regioni alla competenza esclusiva dello Stato.