

POLITICHE DI BILANCIO IN SPAGNA: POTENZIALITÀ DEI PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO IN SPAGNA E DALLE LEGGI DI STABILITÀ
SPAGNOLE ALLA NUOVA LEY GENERÁL PRESUPUESTARIA

VALERIA MARROCCO

“Politiche di Bilancio in Spagna: potenzialità dei *Presupuestos Generales del Estado* in Spagna e dalle leggi di stabilità spagnole alla nuova *Ley General Presupuestaria*”

VALERIA MARROCCO*

Indice: 1. Introduzione; 2. Leggi di stabilità: *las Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria*; 3. La perdita di centralità del Parlamento; 4. La nuova *Ley General de Presupuestos*; 5. I *Presupuestos Generales del Estado*: strumento di politica economica; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

In questi ultimi anni in dottrina si è andato delineando una corrente a favore della riscoperta delle “potenzialità” del Bilancio e delle politiche di bilancio nonché restituzione al bilancio della sua dignità di strumento di programmazione, di gestione finanziaria annuale, guida dell’azione amministrativa e di atto giuridico di autorizzazione e limite quindi del ruolo di attore principale che gli compete in quella che è la sceneggiatura della manovra di bilancio.

L’idea della riscoperta delle potenzialità della Legge di Bilancio ha generato riflessioni su come costruire un modello di finanza pubblica diverso da quello vigente fino alla recente approvazione della nuova Legge di Bilancio, L. n. 196/2009 nella quale conferire al Bilancio dello Stato, sia quello di previsione che quello pluriennale, un ruolo di maggior peso e dove possa essere posto in rilievo tutta la sua potenzialità. E’ il 1° gennaio 2010 che entra in vigore la legge di riforma del sistema di bilancio italiano al fine di conseguire il miglioramento dei risultati di finanza pubblica. Va da se che ne consegue una rivisitazione del ruolo della Legge Finanziaria goduto dalla stessa fino alla sua definitiva sostituzione, in virtù della L. n. 196/2009, con la Legge di Stabilità.

Di fatto la Legge Finanziaria, soprattutto negli ultimi anni, ha rappresentato lo strumento più importante di governo della finanza pubblica utilizzato nella manovra finanziaria ma nel contempo è risultato essere frutto di un meccanismo faragginoso che l’ha resa un documento poco chiaro, disomogeneo, confuso nonché onnicomprensivo dove hanno albergato normative diverse sia di carattere finanziario che di carattere ordinamentale: citando il Prof. ZACCARIA F. la Legge Finanziaria costituirebbe “un vero e proprio bosco intricato nel quale è possibile trovare ogni tipo di vegetale nel cui sottobosco è possibile rinvenire, insieme ad alcune norme dirette a realizzare manovre finanziarie, anche norme organizzative o altri tipi di interventi legislativi diretti a soddisfare interessi di gruppi ristretti od esigenze di carattere episodico”.

Vorrei, in questo contesto, ed alla luce della neonata L. 196/2009, dedicare una riflessione sul ruolo che invece ricopre il Bilancio nonché le politiche di bilancio in un Paese dove non è

esistita né esiste una Legge Finanziaria e dove invece vigono le così dette Leggi di Stabilità: la Spagna.

Nella drammatica congiuntura attuale dove l'economia mondiale ha subito un forte shock derivante dalla crisi del petrolio e dei generi alimentari, nonché quella americana sui mutui ipotecari per giungere ad una più estesa e pernicioso: il crollo della borsa di Wall-Street procurando forti ripercussioni sulle borse europee nonché fallimenti di istituti creditizi e quindi sfiducia nei mercati finanziari che potrebbe generare il fenomeno della fuga dei capitali, si fa sempre più pregnante ed urgente l'esigenza di rivedere i cardini sui quali si fondano le economie e le finanze pubbliche dei singoli Stati.

Cardini che vigono in Italia dagli albori degli anni 90 la cui maggiore concretizzazione giuridica si è manifestata con forza nel 1997: anno in cui si formalizza il Patto di Stabilità e Crescita Europeo i cui vincoli si sono imposti nella finanza dei Paesi europei.

Da allora gli obiettivi di un'economia sana, di riduzione del debito pubblico al di sotto del 60 per 100 del Pil e del mantenimento del deficit ad un livello inferiore al 3 per 100 del Pil hanno ispirato le politiche di bilancio e di finanza pubblica di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Tuttavia, l'odierno shock finanziario a cui stiamo assistendo, che sta interessando l'economia globale, sta facendo vacillare la convinzione dell'opportunità di mantenere e conservare suddetti vincoli considerato il venir meno dei presupposti che ne giustificarono la loro esistenza.

La similitudine tra l'attuale crisi e quella d'inizio secolo- la così detta "crisi del '29" che generò una forte depressione economica dalla quale ne uscimmo grazie alla politica di Roosevelt che abbracciò la teoria Keynesiana- favorisce interrogativi in tal senso. Il punto di forza di allora fu l'intervento dello Stato nell'economia: si passò da una politica anti-inflazionistica ad una abbondantemente espansiva dove l'inflazione subì un aumento del + 13% e dove i bilanci dello Stato furono pesantemente aggravati dalla spesa pubblica (il deficit di bilancio raggiunse il 9% del Pil) a sostegno della domanda. Qualora si arrivasse a riconoscere nell'attuale crisi tratti di forte somiglianza a quella di allora giungeremmo alla conclusione che dovremmo riesumare l'armamentario Roosevelt-Keynesiano. Impresa di difficile realizzazione in Europa considerati i vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita Europeo che da anni stanno "guidando" le politiche economico-finanziarie dei Paesi membri.

Sin dagli albori di tale crisi aleggia l'interrogativo se sia opportuno una rivisitazione del Trattato di Maastricht. Il Trattato Europeo di cui siamo dotati è infatti figlio di un'epoca anti-inflattiva che non è capace di permettere la mobilitazione appropriata davanti allo scenario delineatosi. Alla Bce è fatto divieto di occuparsi dell'output e di abbandonare una politica che soffoca il tasso di cambio e ai singoli Stati è proibita una politica fiscale in deficit, fatta di basse tasse ed alta spesa in un momento congiunturale dove, probabilmente, la Bce potrebbe dare maggior peso all'attività economica e non solo all'inflazione, che dia il permesso di superare il limite del deficit del 3% possibilmente con spesa pubblica produttiva come quella in conto capitale infine dare all'Unione Europea meccanismi decisionali agili in funzione del peso economico dei singoli Paesi membri.

Ciò premesso è evidente che stiamo per assistere ad una probabile inversione di tendenza e di uno stravolgimento dei cardini economici e finanziari che hanno supportato in quest'ultimi

anni le politiche economico-finanziarie dei Paesi europei comportando una maggiore attenzione alla manovra di bilancio del singolo Stato e la probabile necessità di allentare la rigidità dei vincoli europei introdotti per garantire l'equilibrio e la stabilità di bilancio.

Non si può escludere, quindi, che si verifichi l'eventualità che i Governi europei debbano abbandonare l'obiettivo del contenimento del deficit per abbracciare una politica keynesiana: inflazionistica a sostegno della spesa pubblica. In una tale prospettiva verrebbero meno quegli istituti che vigono nelle odierne finanze pubbliche degli Stati europei come: gli obiettivi di stabilità, i programmi di stabilità e i tetti massimi di spesa.

Il mercato, nell'accezione economica del termine, sembra dimostrare oggi, più che mai, di non possedere quei meccanismi stabilizzatori automatici che gli consentono di ritornare ad una situazione di equilibrio. Pertanto, potrebbe risultare necessario l'intervento diretto dello Stato per condurre i sistemi economico-finanziari dei Paesi membri fuori dal tunnel di questa crisi di dimensione internazionale.

A tutto ciò ne conseguirebbe una profonda revisione del "modo di fare bilancio" ma soprattutto un ritorno ad obiettivi diametralmente opposti a quelli di un'economia sana, virtuosa nonché a politiche deflazionistiche e di contenimento del deficit.

Alla luce di quanto esplicito e del momento storico come quello che stiamo vivendo, -nel quale si parla di globalizzazione essendo pertanto di realtà prettamente europea si rende sempre di più stringente la necessità di studiare i fenomeni giuridico-economici in un'ottica comparata- si propone di analizzare ed approfondire uno studio sul sistema di bilancio spagnolo partendo dalle origini del fondamento costituzionale del procedimento di bilancio, dell'evoluzione normativa che ha portato all'approvazione della nuova *Ley General Presupuestaria* ed alle *Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria* per evidenziare l'importanza del Bilancio come strumento di politica economica. La Spagna, infatti, fino alla fine del 2007 nonché agli albori della crisi economico-finanziaria che tutt'ora coinvolge l'economia mondiale, è stato il Paese europeo che con il proprio sistema di bilancio nonché con le politiche economico-finanziarie adottate ha maggiormente osservato i parametri di Maastricht.

La crescita della spesa pubblica in termini di PIL è stata una costante nella totalità dei Paesi europei dagli anni 60. Solo con il raggiungimento della metà degli anni 90 abbiamo assistito ad una significativa inversione di tendenza. In Spagna, così come in Italia, l'aumento della spesa pubblica si concentrava soprattutto negli anni 80: si registrò infatti, in termini percentuali del Pil, una variazione del -20 per 100 degli anni 70 a un massimo del 45 per 100 nel 1995. Suddetta crescita inevitabilmente venne accompagnata dal deficit che a partire dalla fine degli anni 90 subisce una battuta di arresto con la comparsa del Patto di Stabilità e Crescita Europeo con il quale si instaura sullo scenario europeo, pertanto anche in Spagna, la cultura nonché la filosofia vincolante della stabilità di bilancio. Da allora si è andata radicando la consapevolezza che le politiche di bilancio rappresentano veri strumenti di politica economica posti a servizio della stabilità nonché dei vincoli di natura europea che da esso ne derivano. Ruolo determinate assumono in questa logica il Bilancio di risultato e la maggior attenzione dedicata alla gestione della spesa pubblica. Ecco perchè merita, seppur attualmente la crisi economica abbia travolto anche l'economia spagnola, approfondire il sistema di bilancio spagnolo e le sue politiche di bilancio che fino a poco tempo fa hanno dimostrato di essere sostanzialmente virtuose.

2. Le Leggi di Stabilità: las Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria

In Spagna il Bilancio dello Stato, ovvero il così chiamato “*Presupuestos Generales del Estado*”¹, ha rivestito da sempre un ruolo fondamentale nella fase di manovra di bilancio contrariamente a quanto è avvenuto in Italia dove i riflettori sono da sempre, in questi ultimi trent’anni, stati puntati sulla “Legge Finanziaria” che accompagnava ogni anno l’approvazione della Legge di Bilancio nonché del Bilancio dello Stato.

In Spagna si approvarono nell’anno 2001, come risposta al Patto di Stabilità e Crescita nonché come scommessa del Governo spagnolo sul dogma del contenimento del debito, due leggi di stabilità (*leyes de Estabilidad Presupuestaria*) che devono essere interpretate e applicate congiuntamente: la legge n. 18/2001 del 12 dicembre *General de Estabilidad Presupuestaria* (da ora in avanti LGEP), che assicura il raggiungimento dell’obiettivo di stabilità di bilancio del settore pubblico statale e degli enti locali- e la *Ley Orgànica* n. 5/2001, del 13 dicembre, *complementaria a la ley General de Estabilidad Presupuestaria*, (convenzionalmente chiameremo LOLGEP) che garantisce la cooperazione tra Stato e *Comunidades Autonomas* (BOE 13 de diciembre de 2001).

Suddetta dualità normativa, spiega MARTÍNEZ LAGO M.A., deriva dal fatto che costituiva, tra le opzioni possibili, quella che più si adattava al caso in quanto: per disciplinare il settore pubblico statale e locale è sufficiente una legge ordinaria mentre per “il nuovo sistema di cooperazione finanziaria tra Stato e *Comunidades Autonomas* a servizio della stabilità” è necessaria una legge di rango costituzionale così come si apprende dalla *exposición de motivos* della LGEP².

La dottrina spagnola ha più volte affermato che le Leggi di Stabilità stabiliscono un nuovo principio, quello della stabilità di bilancio che non trova espresso riconoscimento nel testo costituzionale spagnolo³.

Con l’avvento delle leggi di stabilità si apre in Spagna una nuova tappa nella quale la stabilità di bilancio va a costituire lo scenario permanente delle finanze pubbliche spagnole.

Trattasi, pertanto, di una legislazione che ha istituzionalizzato i principi: di stabilità, di pluriennalità, di trasparenza ed efficienza⁴.

Dopo la riforma del patto avvenuto a livello comunitario, dal 26 di agosto del 2005, come descrive correttamente il Prof. MARTÍNEZ LAGO⁵, data nella quale risultarono pubblicati nel

¹ * Dottore di Ricerca in “Diritto pubblico dell’economia”, Università di Pisa e Dottore di Ricerca in “Derecho Financiero y Tributario”, Universidad la Complutense de Madrid.

Si utilizza in accezione plurale in quanto si accoglie quella concezione *autonomica* della Spagna che altresì sappiamo essere un Paese fortemente decentralizzato pertanto il bilancio dello stato necessariamente risulta dall’insieme dei bilanci dei vari livelli di governo dello Stato.

² MARTINEZ LAGO, *Temas de derecho Presupuestario Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Colex, Madrid, 2002, pág. 41

³ MORA LORENTE, *Limitaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria en el recurso autonómico a las operaciones de crédito: incidencias en el principio de autonomía financiera*, Rev. de información fiscal, Valladolid, enero-febrero de 2005, pág. 31.

⁴ GONZÁLEZ-PÁRAMO: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, pág. 9.

Boletín Oficial delle Cortes Generales i progetti di legge, si avviò il processo di riforma delle due Leggi di Stabilità del 2001.

Infatti, il 1 gennaio del 2007 sono entrate in vigore la legge di riforma della n. 18/2001, la legge n. 15/2006 del 26 di dicembre, e la Legge Costituzionale n. 3/2006 del 26 dicembre di riforma della Legge Costituzionale n. 5/2001.

Il controllo del debito pubblico rappresenta così l'obiettivo principale delle stesse e nella *exposición de motivos* della Ley 15/2006 si legge che le anteriori Leggi di Stabilità del 2001 si sono dimostrate efficaci nel miglioramento della gestione di bilancio⁶.

Le leggi di stabilità, nel contempo, sono state il preludio di una riforma più complessa che ha investito il diritto della spesa pubblica nel suo complesso: la successiva riforma ha infatti interessato la Legge di bilancio spagnola dando luogo alla nuova *Ley General Presupuestaria* n. 47/2003 del 26 novembre. Il quadro normativo fino ad allora era composto dalla *Ley de Administración y Contabilidad* del 1911 sostituito successivamente dalle Leggi: la *Ley General Presupuestaria* del 1977 e dal *Texto Refundido* della Legge approvato con Decreto Legislativo 1091/1988.

La stessa *exposición de motivos* della Legge 18/2001 recita che "il processo normativo della formulazione dei principi e dei procedimenti di politica di bilancio che si apre con la presente Legge dovrà culminare necessariamente con la remissione alle Camere del progetto di legge di bilancio che disciplini in maniera integrata il ciclo di bilancio" e la *Disposición Final primera* della medesima legge stabilisce che il Governo rimetterà alle Camere, nei termini di sei mesi, un disegno di legge di bilancio senza dare nessuna indicazione riguardo al contenuto della nuova legge.

La prescrizione dell'inserimento nel nuovo testo normativo di tutti gli strumenti introdotti dalla LGEP rappresentò l'occasione per modernizzare il procedimento di bilancio quindi non solo per garantire che il bilancio risponda ai principi di stabilità e permetta di realizzare le finalità di politica di bilancio in essa fissati ma soprattutto per trasformare l'istituto del bilancio in strumento moderno a disposizione dell'amministrazione pubblica per un'efficace, efficiente e flessibile gestione dell'amministrazione pubblica a servizio del cittadino.

PASCUA MATEO F. sottolinea l'importanza del significato politico della suddetta disposizione finale sostenendo la sensatezza dell'idea di completare le Leggi di Stabilità con una nuova Legge di Bilancio (*Ley General Presupuestaria*) spiega, l'autore, che l'ambizioso obiettivo dell'equilibrio e dell'avanzo di bilancio e quindi dei conti pubblici richiede una nuova impostazione del procedimento di spesa senza necessariamente ricadere nella stessa rigidità, che impedisca

⁵ MARTINEZ LAGO, *Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria*, Quincena Fiscal, núm. 20, 2005, págs. 9 y ss.

⁶ Nella *exposición de motivos* della legge di stabilità si evince che "Il Patto di Stabilità e Crescita accordato nel Consiglio di Amsterdam del giugno 1997, limita l'utilizzazione del deficit pubblico come strumento di politica economica nell'Unione Economica e Monetaria Europea. In virtù di detto patto, gli Stati membri si compromettono a perseguire l'obiettivo a medio termine di situazioni di bilancio vicine all'equilibrio o in avanzo, di modo che, quando gli stabilizzatori automatici operano, il deficit si mantiene sempre al di sotto del 3%. Gli Stati membri si impegnano, altresì, a presentare annualmente Programmi di Stabilità o Convergenza con cui adottano le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo".

un'adeguata esecuzione del bilancio da parte dell'organo gestore competente, propria testo riformato del 1977⁷.

In un precedente lavoro mi trovavo a scrivere che il procedimento di bilancio spagnolo trova la propria disciplina sul piano costituzionale nell'art. 134 mentre a livello sostanziale nella *Ley General Presupuestaria* n. 47/2003 del 26 di novembre⁸ tenendo conto dei principi derivanti dal Patto di Stabilità e Crescita Europeo accolti dall'ordinamento spagnolo con le Leggi di Stabilità : *Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*⁹.

Dalla "exposición de motivos" della nuova *Ley General Presupuestaria* n. 47/2003 del 26 di novembre si evince che la nuova legge abbraccia una visione macroeconomica della materia adottando la stabilità di bilancio come scenario permanente della finanza pubblica per tutti i livelli di organizzazione dello Stato spagnolo, tant'è che l'art. 7 della *Ley de Estabilidad Presupuestaria* stabilisce che tutti i soggetti compresi nell'ambito di applicazione della citata legge dovranno realizzare l'elaborazione, l'approvazione nonché l'esecuzione dei bilanci in pareggio o in avanzo secondo la definizione contenuta nel Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali (SEC95).

3. La perdita della centralità del Parlamento

L'art. 134, della Costituzione Spagnola, assicura al Governo la competenza di elaborare i *Presupuestos Generales del Estado* e alle *Cortes Generales* l'esame, l'enmienda nonché l'approvazione; nel secondo comma oltre a riconoscere il carattere annuale dei *Presupuestos Generales del Estado* chiarisce che dovranno includere "la totalità delle spese e delle entrate del settore pubblico statale nonché l'importo dei benefici fiscali che riguardano i Tributi dello Stato"; e al comma sette "proibisce alla *Ley de Presupuestos* di introdurre tributi salvo il caso in cui una legge tributaria sostantiva lo preveda".

Il medesimo articolo, 1° comma, attribuisce al Governo la competenza di elaborare i "*Presupuestos Generales del Estado*" che secondo l'interpretazione di TORRES DEL MORAL va intesa nel senso che "considerate le suddette facoltà delle Camere l'elaborazione del Bilancio non

⁷ PASCUA MATEO, *Las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria: aspectos formales y materiales*, en *Revista de Administración Pública*, n. 158, Mayo/Agosto, 2002, pag. 139.

⁸ Ha derogato la precedente Legge del 4 gennaio del 1977. BOE num. 284 del 24 novembre 2003.

⁹ *Leyes de Estabilidad Presupuestarias*: la *Ley Ordinaria* 18/2001 *General de Estabilidad Presupuestaria* e la *Ley Orgánica* 5/2001 complementare alla anteriore che sono state riformate nell'anno 2005. La *Ley* 18/2001, del 12 de diciembre, *General de Estabilidad Presupuestaria* - che assicura il compimento dell'obiettivo di stabilità di bilancio nel settore pubblico statale e degli enti locali- e la *Ley Orgánica* 5/2001, del 13 dicembre, *complementaria a la ley presupuestaria*, che garantisce la cooperazione tra *Estado e Comunidades Autónomas* (BOE 13 de diciembre de 2001) sono state modificate in conseguenza della riforma del patto avvenuta nell'anno 2005 a livello europeo. Sono, infatti, entrate in vigore nel gennaio 2007 la *Ley* 15/2006 e la *Ley Orgánica* 3/2006 entrambe del 26 di dicembre che riformano rispettivamente la *Ley n.18/2001* e la *Ley organica n. 5/2001*.

può avvenire se non nella forma giuridica del disegno di legge. Vale a dire che il testo Costituzionale riconosce il monopolio dell'iniziativa legislativa in materia di bilancio al Governo¹⁰.

Interpretazione che non sembra contrastare con la successiva teoria difesa da SOLER ROCH¹¹ secondo la quale la Costituzione opera una distinzione tra la funzione di elaborazione del Bilancio, secondo l'art. 134 comma 1, e quella che è propriamente l'iniziativa legislativa, art. 134 3° comma, in materia di bilancio che avviene con la presentazione del progetto di bilancio alla Camera dei Deputati dando inizio così al procedimento legislativo o fase di approvazione del bilancio.

Suddetta competenza esclusiva riconosciuta all'esecutivo la ritroviamo, altresì, nel nostro testo costituzionale: nell'art. 81.

Tuttavia la Costituzione spagnola, nell'art. 87, riconosce al Governo, alle Camere sia dei Deputati che dei Senatori l'iniziativa legislativa in accordo con la Costituzione e dei Regolamenti della Camera.

Contrariamente, ESCRIBANO LOPEZ¹² appoggia una diversa teoria che si basa sulla negazione del carattere di progetto di legge del documento presentato dal Governo alla Camera dei Deputati contenente i *Presupuestos Generales del Estado*. Considera, inoltre, che suddetta competenza esclusiva dell'esecutivo acquisisce in realtà un valore politico giacché secondo l'art. 97 della Costituzione riconosce al Governo il potere di dirigere la politica interiore ed esteriore dello Stato.

Secondo lo stesso LOPEZ detta competenza si tradurrebbe semplicemente in un atto della pubblica amministrazione che riflette un'opinione pubblica da verificare. Tuttavia ciò che l'autore non tiene in considerazione sono due fattori: il primo che il comma 5 dell'art. 134 afferma che elaborati i *Presupuestos Generales del Estado*, il Governo potrà presentare al Parlamento i Progetti di legge che implicino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate; il secondo è che in molti precetti normativi si parla di "*Proyecto de Ley de Presupuestos*". Suddetto autore, come spiega in modo puntuale il Prof. MARTINEZ LAGO, considera che l'art. 134 c. 1 della Cost. Sp., disciplinando il fulcro della istituzione di bilancio, plasma una chiara doppia attribuzione delle competenze al Governo e alle *Cortes Generale*, dando origine ad una distinzione di diversi atti, seppur emanati dallo stesso organo, negando l'estensione degli stessi principi ad entrambi. Per questo sia l'elenco delle funzioni, l'organo che da origine all'atto stesso e le caratteristiche essenziali del medesimo concorrono a determinare le basi per qualificarlo".

Adottare quindi la negazione di applicare in forma generalizzata stessi principi ad atti diversi provenienti dallo stesso Organo condurrebbe ad un'altra negazione: di qualificare legge qualsiasi atto emanato dal Parlamento. Ciò comporterebbe il dover mettere in discussione la teoria organica e difendere la tesi della distinzione tra legge formale e legge materiale come occasione per affermare la qualifica giuridica di "atti di bilancio". L'analisi delle competenze delle *Cortes Generales* e del Governo permette, secondo ESCRIBANO LOPEZ, di non attribuire

¹⁰ TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Atomo Ediciones, Madrid, 1980, Tomo II, pág. 187.

¹¹ SOLER ROCH, *Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución*, en Estudios sobre la Constitución española de 1978, Valencia, 1980, pág. 383.

¹² ESCRIBANO LOPEZ, "*Presupuesto del Estado y Constitución*", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pág. 252 a 270.

aprioristicamente la qualifica di legge al progetto di legge bensì di progetto di bilancio che essendo elaborato dal Governo assumerà validità di programma politico ed economico in cifre. Pertanto si tratterebbe di un atto della Amministrazione che riflette una scelta politica da verificare con un piano economico di attuazione. Riassumendo quindi, seguendo la logica di LOPEZ l'atto di bilancio darebbe luogo a due atti: l'atto di governo, inteso di indirizzo politico che riflette del piano economico del Governo e l'atto del Parlamento espressione della funzione di controllo politico. Da ciò si giungerebbe ad una considerazione importante ovvero di considerare la possibilità di presentare il procedimento di emendamento e di approvazione in forma differente da quello legislativo. E' il Governo che raccoglie, facendoli propri, gli emendamenti che si presentano.

Pertanto la funzione dell'esecutivo non si esaurirebbe nella presentazione dei *Presupuestos*, al contrario darebbe inizio ad una fase diversa del procedimento integrale della formazione del bilancio. E' ovvio, a tal proposito sottolineare che il presupposto logico necessario su cui fonda la propria teoria l'autore è la natura meramente formale della *Ley de Presupuesto*. A tal proposito si esprimono in direzione totalmente opposta M.A. MARTINEZ LAGO e RODRIGUEZ BEREIJO. Gli stessi autori sostengono che abbracciare la teoria per cui gli emendamenti che approva il Parlamento nel dibattito sui *Presupuestos* conduce ad uno snaturamento del concetto e ragion d'essere del potere di emendamento delle Camere in materia di bilancio. In tal senso gli emendamenti sono sempre espressione del potere legislativo e la loro presenza nel bilancio rivela chiaramente che trattasi di un atto che contiene una manifestazione di volontà dello Stato alla cui formazione concorrono il Parlamento e il Governo ciascuno con le sue rispettive competenze. Pertanto il bilancio non può essere concepito come un atto separato e di natura diversa dalla legge che lo approva riservando competenza esclusiva al Governo di iniziativa e al Parlamento quella di approvazione. Trattasi quindi di atto unitario: legge normale nella quale il Parlamento esercita la sua normale funzione legislativa seppur con particolari limiti che non snaturano il carattere legislativo della funzione parlamentare di approvazione dei *Presupuestos Generales del Estado*.

Dall'art. 134 commi 5 e 6¹³ così come dall'art. 81 della Costituzione Italiana, dall'articolo 40 della Costituzione Francese e dall'art. 111 della Legge Fondamentale di Boon si evince che la creazione di un quadro giuridico che conduca al contenimento del deficit pubblico attraverso la riduzione della spesa pubblica non risulta essere un fenomeno così nuovo giacché un frammento della stessa è possibile rinvenirla nei citati testi costituzionali.

Parte della dottrina ha rilevato che da tali disposizioni si possa estrapolare un fondamento essenzialmente politico attribuendo così più forza alla supremazia finanziaria del Governo davanti al Parlamento.

Ciò nonostante, SOLER ROCH, individua nelle stesse una motivazione economico-finanziaria strettamente collegata al contenimento del deficit. La correlazione iniziale tra le cifre globali di spesa e di entrata dei *Presupuestos Generales del Estado* solo può alterarsi con autorizzazione

¹³ Artículo 134 C.E. letras "5. Approvati i *Presupuestos Generales del Estado*, il Governo potrà presentare progetti di legge che implicino aumenti della spesa pubblica o la diminuzione di entrate relative allo stesso esercizio finanziario.

6. Qualsivoglia proposta o emendamento che supponga aumento di crediti o la diminuzione di entrate di bilancio richiederà la conformità del Governo per la sua trasmissione."

espressa dal Governo. Dette alterazioni, che hanno luogo durante la fase della gestione e dell'esecuzione del bilancio, hanno effetto sul deficit in quanto possono provocarlo o aggravarlo¹⁴.

L'attribuzione al Governo della competenza esclusiva di elaborazione del progetto di *Ley de Presupuestos* è frutto dell'equilibrio dei poteri che riflette l'istituto di bilancio.

Così RODRIGUEZ BEREIJO¹⁵ scriveva "la distribuzione delle competenze in materia di bilancio risale tradizionalmente ai regimi democratici... affinché si mantenesse un equilibrio tra il potere legislativo (Parlamento, Cortes) e l'esecutivo: al Governo corrisponde la preparazione e l'esecuzione del bilancio e al Parlamento la sua approvazione".

In dottrina si è diffusa l'idea della perdita della centralità del Parlamento sul bilancio pubblico in quanto in società dove vige il principio della democrazia rappresentativa l'organo che dovrebbe garantire e favorire il pluralismo politico è il Parlamento.

Ciò nonostante, con il passare del tempo, il ruolo centrale dei Parlamenti si è andato svuotando di contenuto così come la capacità di controllo sull'esecutivo. Una delle ragioni può essere individuata nel crescente trasferimento del potere dal Parlamento al Governo come l'attività regolamentaria dell'Amministrazione e le facoltà legislative al potere esecutivo.

Tuttavia il *Tribunal Constitucional* nella STC n. 3/2003 del 16 gennaio (FJ3), chiamato a pronunciarsi sulla incostituzionalità e nullità della Ley n. 1/2002 del 23 gennaio del Parlamento Vasco, mette in luce la "connessione essenziale tra il bilancio e la democrazia parlamentare" in quanto costituisce la "chiave per la soluzione del suddetto ricorso di incostituzionalità".

Inizia il proprio ragionamento analizzando la configurazione costituzionale dell'istituto di bilancio con lo studio sistematico degli articoli 1 e 66 della Costituzione Spagnola e il fondamento storico del vincolo del bilancio al parlamentarismo.

Interessante, a tal proposito, è l'impostazione di MARTINEZ LAGO¹⁶ che nel trattare il tema della perdita della centralità del Parlamento parte da due ipotesi contrapposte: la prima che la crisi del Parlamento è dovuta dalla forma in cui il bilancio si dibatte e si approva; la seconda consiste nella deficiente discussione nonché approvazione del Bilancio. La dibattuta crisi del Parlamento deriva, altresì, dalla migrazione del confronto politico dalla sede parlamentare per riflettersi nei mezzi di comunicazione e dal cambiamento dell'obiettivo della funzione legislativa: fenomeni che spiegherebbero il monopolio dell'iniziativa legislativa governativa.

Quanto alla prima questione, il processo pre-legislativo, quindi il dibattito parlamentare, si caratterizza per la mancanza di una piena conoscenza della portata della legge che si approva.

Per esempio l'inadempienza del Governo nel dovere di rimettere al Parlamento la memoria economica dei progetti di legge suppone, contrariamente a quanto sostenuto dal TC con Senteza

¹⁴ SOLER ROCH, *Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas*, Rev. Presupuesto y Gasto Público, Ministerio de Hacienda, n. 27/2001, pag. 81

¹⁵ RODRIGUEZ BEREIJO, *La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978*, en Hacienda y Constitución, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, páginas 222 y 223.

¹⁶ Si veda .MARTINEZ .LAGO, *El control parlamentario sobre el presupuesto público*, in Presupuesto y Gasto Público, n. 48/2007, pag. 131-145.

n. 108/1986 del 29 di luglio (FJ3)¹⁷, un’omissione degli “antecedenti necessari per pronunciarsi sugli stessi” (art. 88 CE)¹⁸. RAMALLO¹⁹ sostiene che se la legge alla quale si priva degli antecedenti è quella di bilancio o di accompagnamento della stessa, si verifica una perdita di controllo del Parlamento sulle citate leggi, convertendo la centralità dell’*agere* parlamentare in qualcosa di meramente formale.

La stessa Costituzione Spagnola attribuisce al Governo poteri normativi: potestà regolamentare (art. 97), iniziativa legislativa (art. 87.1), dettare, se giustificati da straordinarietà ed urgenza, decreti legge (art. 86), ovvero leggi provvisorie che necessitano di una successiva conversione in legge, e rifondare nonché sviluppare leggi attraverso Decreti legislativi (art. 85).

In realtà, il Governo ha utilizzato, nel corso degli anni, lo strumento del Decreto Legge, in una materia che è propria del Parlamento²⁰. Secondo un’analisi svolta da MARTINEZ LAGO, sulla base dei dati riportati dal proprio BOE, i Decreti Legge con incidenza nel bilancio sono stati dal 1978 fino al 2007 n. 166. Trattasi di una prassi che è stata favorita da un’aperta interpretazione del *Tribunàl Constitucionàl* delle disposizioni costituzionali. I distinti Governi, che si sono succeduti nel tempo dal 1999, hanno ricorso all’espedito delle *Leyes de acompañamientos* formalmente “*Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de la orden sociàl*” approvando riforme in campi più disparati così come gli emendamenti alla *Ley de Presupuestos Generales del Estado* condizionando l’*agere* del Parlamento che si vede limitato ad approvarla o a bocciarla in blocco.

La questione si risolve oggi negli articoli 36 e 37 della nuova *Ley General Presupuestaria* n. 47/2003 che attribuiscono preponderanza al *Ministerio de Hacienda* al quale corrisponde fissare il procedimento per l’elaborazione dei *Presupuestos Generales del Estado* e le direttive, criteri, limiti e priorità da osservare nella fase della sua elaborazione. Altresì gli altri dipartimenti ministeriali dovranno rimettere al *Misterio de Hacienda* i loro bilanci previamente in modo da consentire a quest’ultimo di configurare il progetto di *Presupuestos Generales del Estado* che sarà trasmesso al Consiglio dei Ministri per la sua conversione in disegno di legge.

Alle *Cortes Generales* competerà esaminare, emendare e approvare i *Presupuestos* presentati in accordo con la formula costituzionale che contiene le espressioni “*examinar, enmendar y aprobar*” (esaminare, emendare e approvare) e quindi non attribuisce alle Camere una competenza nuova e diversa da quelle che gli corrispondono nel corso del procedimento legislativo ordinario tranne specificazioni *ad hoc* che derivano dai Regolamenti²¹ di entrambe le Camere che disciplinano il procedimento di bilancio.

¹⁷ Secondo il *Tribunàl Constitucionál* con Sentenza n. 108/1986, del 29 luglio (FJ) “l’assenza di un determinato antecedente avrà trascendenza solo se si privassero le Camere di un elemento di giudizio necessario per la decisione”.

¹⁸ Articolo 88 Costituzione Spagnola: “I progetti di legge saranno approvati in Consiglio dei Ministri e sottoposti al Parlamento accompagnati da una *exposición de motivos* e di antecedenti necessari per consentirgli di pronunciarsi”

¹⁹ RAMALLO MASSANET, *El bloque presupuestario en España: presupuesto, acompañamiento y estabilidad*, Revista jurídica de les Illes Balears, n. 1, 2003.

²⁰ MARTINEZ LAGO, *El dectreo-ley en materia presupuestaria*, Quincena Fiscal n.15, 1997, pag. 9 e ss.

²¹ Per un maggior approfondimento il procedimento di bilancio trova la sua disciplina negli articoli 133, 134 e 135 dei *Reglamentos del Congreso de los Diputados* dal 148 al 151 del Regolamento del Senato, così come l’art. 75.3 della Costituzione. Cerco di riassumere i tratti più significativi degli stessi:

- L’approvazione finale dei *presupuestos* deve avvenire nel pieno senza possibilità di delega legislativa alla Commissione pratica impiegata più frequentemente dalla Camera dei Deputati piuttosto che dal Senato.

Approdando alla fase dell'esecuzione dei *Presupuestos* altro fattore, che contribuisce a sostegno del fenomeno dello svuotamento del potere del Parlamento, è dovuto dallo scostamento dell'Esecutivo da quanto stabilito dalla stessa Legge di Bilancio.

L'art. 134.5 CE prevede che un aumento della spesa pubblica o una diminuzione delle entrate corrispondenti allo stesso esercizio di bilancio possano essere apportate, una volta approvati i *Presupuestos Generales del Estado*, con progetti di legge presentati dal Governo.

La sentenza n. 3/2003 del 16 gennaio del *Tribunal Constitucional* afferma che considerata la natura, il contenuto e la funzione della *Ley de Presupuestos*, il citato art. 134.5 non permette che qualsiasi norma modifichi, senza alcun limite, l'autorizzazione del Parlamento relativa alla quantità massima e al destino delle spese che detta legge stabilisce. Al contrario, l'alterazione di questa abilitazione e quindi del programma politico ed economico annuale del Governo che il bilancio rappresenta, solo può verificarsi in circostanze del tutto eccezionali come nel caso di una spesa insorta per circostanze sopravvenute e quindi devono trattarsi di modifiche puntuali.

4. La nuova Ley General de Presupuestos

Il procedimento di bilancio spagnolo è stato travolto da un'importante trasformazione a seguito dell'approvazione della *Ley n. 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria* i cui effetti

- La *Ley de Presupuestos Generales del Estado* risulta essere prioritaria alla rispetto agli altri lavori delle Camere;

- Gli emendamenti apportati al Disegno di legge di bilancio che comportino un aumento dei crediti devono prevedere una riduzione dello stesso importo nella stessa sessione.

Inoltre le peculiarità segnalate, il procedimento di approvazione dei *Presupuestos Generales del Estado* nel corso degli anni, dalla Costituzione, hanno sperimentato varie modifiche. In primo luogo si segnala la formalizzazione di un passaggio che originariamente era nato da una pratica reiterata e consolidata, in virtù della quale il procedimento di approvazione dei Bilanci inizia con la comparizione di alti funzionari dell'amministrazione generale dello Stato di rango inferiore al Ministro affinché spiegassero i fondamenti e le ragioni delle proposte contenute nel progetto di legge nelle parti afferenti a quest'ultimi.

Le citate comparizioni si celebrano in Commissioni su chiamata dei diversi Gruppi Parlamentari, generalmente nei primi 15 giorni posteriori alla presentazione del progetto di legge, per quanto riguarda la Camera dei Deputati. L'incremento del numero dei funzionari convocati impedisce che la Commissione di Bilancio competente possa dare udienza a tutti i componenti funzionari cosicché si ha adottato una regola secondo la quale la Commissione di bilancio ascoltati i portavoce della stessa smista la celebrazione dei componenti sollecitati tra le diverse Commissioni settoriali in base alla natura del funzionario convocato e della Commissione settoriale stessa rimanendo davanti alla Commissione di Bilancio solamente le Autorità dei Ministeri di *economía y Hacienda*

In seno al Senato succede la stessa cosa quando il *Proyecto de ley* si presenta di fronte alla stessa anche se il numero dei funzionari sollecitati costituiscono un numero considerevolmente inferiore tale da permettere la consultazione degli stessi nella Commissione di Bilancio della suddetta Camera.

giuridici non potranno, in questa sede, essere analizzati *in toto*. Tuttavia sarà mia premura sintetizzare quelli più attinenti al tema principale di detto contributo.

Nell'osservare quanto disposto dalla LGEP, nella disposizione *adicional primera*, ovvero di elaborare e promulgare una nuova *Ley General Presupuestaria*, come conseguenza necessaria della nuova cultura e dei nuovi comportamenti finanziari che i diversi soggetti che integrano il settore pubblico si obbligano a realizzare, il legislatore optava per non cambiare la denominazione della antecedente legge di bilancio conservando la dicitura di "*Ley General Presupuestaria*" pur rappresentando una rottura con il passato che implicasse la riedificazione del procedimento di bilancio su nuove basi risultanti dal principio di stabilità. La *Ley General Presupuestaria* nasce con l'obiettivo di assicurare al paese una maggiore razionalizzazione del procedimento di bilancio. Il primo passo verso tale razionalizzazione si ha con la "sistematizzazione" che il nuovo corpo normativo opera nell'ambito economico-finanziario del settore pubblico statale, nelle norme di contabilità e controllo, nell'efficacia e nell'efficienza stabilendo un sistema di gestione per obiettivi, allentando la rigidità nell'esecuzione dei crediti di bilancio nonché introducendo il principio di responsabilità dei centri gestori.

Prima però di procedere all'analisi, seppur sommaria, del testo della legge *de quo*, si reputa necessario segnalare una serie di questioni su cui la dottrina spagnola ha dato origine ad interessanti riflessioni. Ci si è interrogati se, dato il carattere di mere leggi ordinarie sia della *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* (LGEP) che della *Ley General Presupuestaria* (LGP) nonché delle *Leyes de Presupuestos Generales del Estado* (LPGE), fosse stato più opportuno che la LGEP fosse stata derogata dalla successiva LGP assorbendone il contenuto e se, considerato il gioco delle relazioni tra le stesse leggi, esiste un rimedio per impedire che il contenuto della LGP e della LGEP possa risultare modificato dalle annuali LPGE. Quanto alla prima questione suddetta dottrina giunge alla conclusione che sarebbe stato preferibile che la LGEP fosse stata diluita nella LGP di modo che quest'ultima acquisisse maggiore importanza nell'ambito della finanza pubblica così come avvenne per la *Ley General Tributaria* approvata nell'anno 2003 che derogò una *Ley de Derechos y Grantias de los Contribuyentes* che si approvò nel 1998 raccogliendo in gran parte la disciplina di quest'ultima. Questa soluzione avrebbe garantito sicuramente maggiore semplicità nonché coerenza. Relativamente, invece, alla seconda si giunge alla conclusione che sarebbe stato auspicabile, altresì, che la Cost. Sp. avesse riconosciuto la natura di legge costituzionale alla LGP nell'attribuire competenza esclusiva dello Stato nella disciplina della finanza o nel titolo dedicato agli aspetti economici o territoriali. Ciò nonostante, il silenzio della norma costituzionale, e il fatto che molte volte le LPGE abbiano modificato norme preesistenti non può essere considerata un porta aperta per l'accesso di qualsiasi materia nelle LPGE. La giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, ovvero dalla Sentenza n. 76/1992 del 14 di maggio, limitato il contributo possibile delle LPGE restringe tale eventuale intromissione in quanto rappresentano norme tipiche del Diritto codificato.

Da un punto di vista strutturale la nuova legge non altera la successione temporale delle fasi che integrano il ciclo di bilancio -elaborazione nonché approvazione, gestione e controllo- e si può cogliere in essa maggiore coerenza nella successione dei Titoli, che corrisponde con l'ordine con cui si sviluppano suddette fasi.

Nella tabella esplicativa qui in basso possiamo individuare la riorganizzazione strutturale data alla nuova LGP rispetto a quella propria della anteriore:

Nuova LGP	LGP
Titulo I: Ámbito de aplicación y de la Hacienda Pública estatal	Titulo Preliminar: Principios Generales Titulo I: Del Regimen de la Hacienda Pública
Titulo II: De los Presupuestos Generales del Estado	Titulo II: De los Presupuestos
Titulos III: De las relaciones financieras con otras Administraciones	Titulo IX: De los Entes Territoriales
Titulo IV: Del Tesoro Público, de la Deuda Pública y de las Operaciones Financieras	Titulo IV: De las operaciones financieras Titulo V: Del Tesoro Público
Titulo V: Contabilidad del Sector Público Estatal	Titulo VI: De la Contabilidad Pública
Titulo VI: Del control de gestión economico-financiera ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado	Titulo III: De la Intervención
TituloVII: De las Responsabilidades	TituloVII: De las responsabilidades Titulo VIII: De los Presupuestos, de la Intervención y de la Contabilidad de la Seguridad Social

Quanto concerne, invece, gli obiettivi, sia la LGP del 1977 che il successivo *Texto Refundido* del 1988 cercarono di adattare l'istituto del bilancio ed i principi che lo reggono alla sperimentazione che interessava all'epoca lo Stato e soprattutto le Amministrazioni Pubbliche introducendo timidamente nuovi concetti come la razionalità e l'efficacia della gestione della spesa pubblica in ossequio all'art. 31.2 della Costituzione spagnola per cui: *“la spesa pubblica realizzerà una distribuzione equa delle risorse pubbliche la cui programmazione ed esecuzione risponderà ai criteri di efficacia ed economicità”*.

Si rende altresì importante segnalare che la nuova LGP (ex art. 3), rispetto a quella precedente, assorbe lo stesso ambito soggettivo di applicazione della LGEP (ex art. 2) ovvero abbandona il concetto di *Hacienda pública estatal* per abbracciare quello di *Sector público estatal*. Così facendo la LGP del 2003 consacra il principio di universalità del bilancio rinvenibile nell'art. 134 comma 2 della Costituzione spagnola²².

²² José Juan BLASCO LANG, “La nueva Ley General Presupuestaria”, IGAE, Ministerio de Hacienda, n. 8/2003, pag. 22

La LGP classifica, nel suo articolo 3, i soggetti integranti il settore pubblico, sulla base della loro natura economico-finanziaria nonché avvalendosi di criteri di carattere economico utilizzati nella contabilità pubblica prevista nel SEC-95 e fissati nella normativa di bilancio, suddividendoli in tre categorie:

- Settore pubblico amministrativo;
- Settore pubblico *empresarial*;
- Settore pubblico delle fondazioni.

La nuova LGP, conseguenza naturale della LGEP (frutto dei venti che soffiavano in Europa sulla politica economica che impongono agli Stati membri di garantire la stabilità di bilancio per garantire la crescita economica e un basso livello di inflazione -premesse per una politica monetaria ordinata- e figlia di un forte cambiamento culturale), adotta esplicitamente quelli che sono gli obiettivi nonché i principi propri della LGEP ch'essa disciplina rispettivamente negli articoli 3, 4, 5 e 6, quali:

- Principio di stabilità di bilancio per il settore pubblico amministrativo e il principio di equilibrio finanziario per il settore pubblico *empresarial*;
- Principio di pluriennalità;
- Principio di trasparenza;
- Principio della gestione efficiente ed efficace.

Principi che la LGP menziona congiuntamente nell'art. 26 comma 1 stabilendo che *"la programmazione di bilancio si reggerà sui principi di stabilità, pluriennalità, trasparenza ed efficacia nell'assegnazione ed utilizzazione delle risorse finanziarie conformi alla Ley n. 18/2001 LGEP"*.

Il Principio di stabilità comporta necessariamente austerità e rigore nella gestione economico e finanziaria del settore pubblico. Di fatto la nuova LGP pretende ordinare e disciplinare l'eterogeneo nonché complesso strato degli enti pubblici di natura diversa che costituiscono l'organizzazione del settore pubblico statale. Recita, infatti, l'art. 1 della LGP *"questa legge ha per oggetto la disciplina del regime di bilancio, economico-finanziario, di contabilità, intervento e controllo finanziario del settore pubblico statale"*.

Il principio di pluriennalità e di efficienza esigono modifiche innovatrici nelle tecniche di elaborazione dei bilanci per consentire una più efficiente assegnazione dei fondi pubblici. Si arriva così alla programmazione pluriennale e all'introduzione del bilancio per obiettivi, quindi a legare le decisioni di spesa pubblica ai risultati ottenuti. Un altro obiettivo della nuova LGP è quello di introdurre la programmazione pluriennale e una gestione basata sulla responsabilità degli obiettivi.

Il principio della trasparenza deve rendere possibile, attraverso i vari meccanismi di controllo tecnico, politico e sociale una maggiore efficienza e questa è la chiave per conseguire e mantenere situazioni di stabilità di bilancio. Detto principio trova consacrazione in una norma legale nella LGEP, art. 5, e la complementarietà tra la stabilità e la trasparenza è stata sostenuta da analisi di economia politica di bilancio²³.

²³ GONZÁLEZ PÁRAMO, *Costes y Beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, pag. 104.

Pertanto la LGP ha come obiettivo quello di organizzare un sistema d'informazione contabile pubblico e di controllo interno adattati ai nuovi procedimenti di gestione e di bilancio che favorisca la trasparenza e l'efficacia del settore pubblico statale.

Ciò detto approdiamo al contenuto della LGP. Quest'ultima ha infatti assorbito tutte le innovazioni di bilancio introdotte dalla Legge n. 18/2001 LGEP quali: la programmazione pluriennale, i procedimenti per la determinazione degli obiettivi di stabilità, e del limite di spesa non finanziaria dello Stato e della gestione del Fondo di Contingenza. Il tutto per passare da un Bilancio dello Stato tendenzialmente "incrementista" ad uno impostato sul conseguimento di determinati obiettivi e nel rispetto di vincoli finanziari ed economici.

In riferimento al principio di stabilità, primo segnale di tale cambiamento può essere individuato nell'art. 8 della sessa legge che dispone che il procedimento di bilancio spagnolo si apre con un dibattito, previo allo stesso procedimento di bilancio, in seno al Governo dove quest'ultimo fisserà, nel primo semestre di ogni anno su proposta congiunta del *Ministerio de Economía y Hacienda* nonché sulla base di una relazione del *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, l'**obiettivo di stabilità** relativo ai tre esercizi finanziari successivi e vincolante per tutti i soggetti integranti il settore pubblico statale (art. 2.1 LGEP).

Il Governo dovrà sottoporre all'approvazione delle Camere l'accordo riportante l'obiettivo di stabilità, accompagnato dal quadro economico di orizzonte pluriennale contenuto nel programma di stabilità (elaborato secondo i dettami del Patto di Stabilità e Crescita), sulla base del quale verranno elaborati i bilanci dei soggetti di cui sopra.

Le Camere determineranno quindi, dietro proposta del Governo, il tetto massimo di spesa che oltre a permettere il raggiungimento di detto obiettivo vincolerà i bilanci corrispondenti.

Trattasi di un dibattito nuovo, aggiuntivo a quello tradizionale che ha luogo in autunno di ogni anno, affinché si stabilisca l'obiettivo di stabilità di bilancio: principio ispiratore dell'intero procedimento di bilancio. Si rende a tal proposito necessario segnalare che le dinamiche interne al Parlamento hanno evidenziato la possibilità di "disaccordo" tra il voto espresso rispettivamente dal Senato e dalla Camera. Abitualmente prevale l'accordo della Camera dei Deputati sul "veto" espresso dal Senato. La dottrina spagnola, tuttavia, si è occupata della *questio* rilevando che la redazione dell'art. 8 della LGEP nella sua attuale versione, *Texto refundido* del 2007, non coincide con quello dell'art. 8 originario approvato nel 2001.

Originariamente il legislatore spagnolo non si preoccupò di offrire una soluzione a tale problematica, ovvero del conflitto tra Camera e Senato nel caso entrambe avessero assunto posizioni differenti sull'obiettivo di stabilità. Ciò nonostante la normativa attuale riconosce la supremazia del Parlamento sul Senato, dato che se quest'ultimo non approva l'obiettivo di stabilità il Parlamento può sollevare il "veto" attraverso una nuova votazione a maggioranza semplice.

Visto e considerato che nel momento in cui viene espresso il voto sull'obiettivo di stabilità ciò che si esercita non è nessuna funzione legislativa bensì una attività di controllo del Parlamento sul Governo, auspicabile sarebbe l'eliminazione della partecipazione del Senato limitando la partecipazione parlamentare alla Camera dei Deputati (*Congreso*) come avviene per la conversione in legge dei *decretos-leyes*. Tuttavia la decisione adottata dal Parlamento dovrebbe, come previsto dalla norma, condizionare il lavoro del Governo durante l'elaborazione del *projecto*

de ley de Presupuesto Generales del Estado. Ciò nonostante non è trascurabile che il Governo, titolare indiscusso della iniziativa legislativa di bilancio, possa decidere o esigere di seguire nuovi passi nel caso in cui l'obiettivo di stabilità approvato nel primo semestre di ogni anno risulti inadeguato durante l'elaborazione del bilancio futuro.

Altro effetto giuridico prodotto dalla LGEP è quello di fissare nello stesso accordo del Governo ex art. 8 LGEP, che stabilisce l'obiettivo di stabilità l'importo che rappresenti il limite massimo della spesa non finanziaria del bilancio dello Stato ovvero il così detto "tetto di spesa" (limite che veniva disciplinato dall'art. 13 della LGEP n. 18/2001 ma che trova attuale regolamentazione nell'art. 12 della nuova LGEP n.15/2006).

Detto limite non è oggetto di dibattito nè di approvazione della Camere e nella preparazione del *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado* il Governo può modificarlo riducendolo in quanto un aumento dello stesso contravverrebbe all'obiettivo di stabilità approvato dalle Camere; la stretta connessione tra il tetto di spesa e l'obiettivo di stabilità fa pensare ad una lesione del mandato alle Camere²⁴.

Sempre nell'ottica della stabilità di bilancio e nella filosofia del contenimento della spesa la LGEP del 2001 introdusse nell'articolo 15 il *Fondo de contingencia*: importante innovazione della riforma della LGP. Stabilisce infatti la LGEP che i *Presupuestos Generales del Estado* di ciascun esercizio devono contenere, nel limite della spesa fissata per lo Stato, una voce di bilancio sotto la rubrica "*Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria*" di importo pari al 2 per 100 del limite di spesa sopra citato. Suddetto importo sarà destinato a fronteggiare quelle necessità di carattere non discrezionale ed eccezionali che possano verificarsi durante l'esecuzione del bilancio che non siano previste dal bilancio stesso. Quindi i crediti straordinari, supplementi di credito o incorporazioni di credito verranno finanziati attraverso il ricorso al Fondo o estinguendo altri crediti.

Con ragione MARTINEZ LAGO individua nell'art. 55.3 della *Ley General Presupuestaria* un modo per l'esecutivo per eludere quanto disposto dall'art. 134.5 nei casi in cui, approvati i *Presupuestos Generales del Estado*, dovesse ricorrere ad una variazione per aumentare la spesa pubblica o diminuire le entrate stanziare in bilancio.

La *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* legittima il Consiglio dei Ministri ad autorizzare crediti straordinari per far fronte ad obbligazioni che sorgono *in itinere* nell'esercizio in corso così come i supplementi di credito finanziati attingendo dal *Fondo de Contingencia*, solo nei casi elencati dall'art. 50.1 della LGP e per il cui utilizzo deve lo stesso Governo, attraverso il *Ministro de Hacienda*, presentare una relazione trimestrale alle *Cortes Generales*.

5. I *Presupuestos Generales del Estado*: strumento di politica economica

Della politica di bilancio si è scoperto essere in Spagna, così come negli altri Paesi Europei sottoscrittori del PSC, un importante ed efficace strumento di finanza pubblica di cui sono dotati i vari Stati membri al fine di poter agire per garantire una finanza pubblica sana.

²⁴ PANIZO GARCÍA, *Algunos efectos jurídicos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria en el ciclo presupuestario*, en Rev. Presupuesto y Gasto Público, n. 30, 2002, pag. 64.

Di fatto la Spagna con la politica di bilancio applicata negli anni 2001 (anno di approvazione delle LGEP)- 2003 è riuscita a ridurre il deficit strutturale fino a dei livelli sconosciuti invertendo la consolidata tendenza all'aumento del debito pubblico. Tutto ciò aveva allora comportato una inflessione nonché diminuzione dell'inflazione e degli interessi garantendo il quadro di stabilità nominale necessario per una crescita più elevata e stabile nel tempo. Tuttavia negli ultimi anni di applicazione del PSC a seguito delle LGEP, precedentemente all'inizio della crisi economico-finanziaria di questo ultimo triennio, si registravano segnali della perdita di efficacia dei criteri di Maastricht. Quest'ultimo, depositario di regole che sono state successivamente approfondite nonché specificate nel PSC, ha comportato un miglioramento dei risultati economici. La qualità dei risultati conseguiti dalle misure economiche adottate da un governo non trova la sola ragione d'essere nelle variabili economiche bensì nelle istituzioni e le loro riforme legislative.

Il primo fattore giustificante di tali regole deriva dalla propria economia politica. La politica economica è designata e applicata dai politici in seno ad istituzioni politiche: Costituzione, legge elettorale, legge di bilancio, norme del Governo e organizzazioni territoriali dello Stato. La spesa si dirige a gruppi sociali specifici mentre le entrate derivano da un fondo comune ovvero il prelievo fiscale aggregato. I politici, portatori di interessi personali, si adoperano per guadagnare popolarità finanziando programmi concreti a carico del fondo pertanto creano benefici per pochi con il fondo finanziato con le imposte di tutti. Pertanto anche se cresce tra le classi politiche la consapevolezza che la spesa eccessiva e lo squilibrio di bilancio risulterebbero perniciosi a lungo termine in termini di crescita economica e il livello di vita dei cittadini è altrettanto forte la consapevolezza della difficoltà di intervenire con intenti riformatori il sistema politico. Eventualità che potrebbe verificarsi in situazioni di forte crisi, come quella odierna, giacché questi tipi di situazioni alterano l'equilibrio politico. A tal proposito JOSE MANUEL GONZALEZ-PARAMO²⁵ afferma esistere due tipi di riforme in grado di sostituire quelle politiche: le riforme economiche. La prima consisterebbe nell'istituzione di organismi indipendenti atti a rinforzare la credibilità della politica macroeconomica. Proprio in questi giorni si apprende la notizia che la Gran Bretagna, a riguardo, abbia creato una nuova commissione la così detta *Star Chamber*. Trattasi di un organismo guidato da un Ministro di grande autorevolezza e composto da esponenti esterni provenienti dal mondo delle imprese che dovrà mediare le spinte dei diversi dicasteri. Ancora poco si sa di tale organo: interessante sarà, pertanto, occuparsi di tale *new-entry* dello scenario politico-istituzionale europeo non appena la stessa prenderà forma.

La seconda classe di riforma invece, che potrebbe favorire a breve e medio termine gli obiettivi di responsabilità fiscale, sarebbe quella che riguarda la sfera del bilancio nonché le regole sul deficit, spesa e debito. Suddette regole sia che si trattino di norme sul procedimento o relative agli obiettivi quantitativi determinano il grado di frammentazione del procedimento di bilancio, la sua credibilità e la qualità dei risultanti. Quindi la riforma del bilancio si può considerare come sostitutiva delle riforme politiche. Le regole fiscali nonché di bilancio favoriscono altresì il coordinamento di bilancio dei vari enti locali soprattutto nei paesi fortemente decentralizzati

²⁵ GONZÁLEZ-PÁRAMO José Manuel: “*Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas*”, Papeles de economía española, 100, Vol. II, 2004, pag. 19

come la Spagna, trasformazione che sta interessando anche l'Italia in virtù della legge delega al Governo sul federalismo fiscale n. 42 del 2009.

Innegabile è il riconoscimento della disciplina di bilancio di fonte di importanti benefici di cui ha goduto l'economia spagnola nonché per gli altri paesi appartenenti all'unione europea.

I principi rettori della stabilità dei paesi dell'Unione Europea sono, come sappiamo, stabilità dei prezzi, solidità della finanza pubblica e delle condizioni monetarie, stabilità della bilancia dei pagamenti. Da un punto di vista finanziario, suddetti principi si traducono, come stabilisce il PSC, nel mantenimento nel breve periodo di deficit pubblico al di sotto del 3 per 100 del Pil mentre il debito pubblico non deve essere superiore al 60 per 100 del Pil.

Inoltre, destinatario di suddette regole o vincoli è il settore pubblico inteso non limitatamente al governo centrale bensì anche ai governi regionali, locali così come gli organi di diritto pubblico e imprese pubbliche.

I deficit eccessivi, salvo eccezioni, danno luogo per il paese *vizioso* ad un deposito senza interessi che si convertirà in multa se il deficit persiste nel tempo.

L'applicazione alla Spagna del PSC, come già evidenziato, ha dato origine alle *Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria* del 2001 e successive modifiche che incarna la formale assunzione da parte della medesima del deficit zero sia per l'ambito centrale, *autonomico*, e locale della Pubblica Amministrazione spagnola ovvero situazione di equilibrio, superavit, computato in termini di capacità finanziaria d'accordo con la definizione contenuta nel Sec 95 (sistema europeo di contabilità nazionale e regionale).

Da ciò ne deriva una significativa influenza nell'ambito della Contabilità degli Enti pubbliche seppur con delle differenze in base al paese di appartenenza. Tuttavia la quantificazione del deficit e del debito pubblico si sviluppa in ossequio ai criteri indicati nel Sec 95.

Quest'ultimo suppone utilizzare la forma generalizzata della "riscossione" e incorporare al settore della amministrazioni pubbliche quelle Enti le cui entrate di mercato non arrivano a coprire il 50 per 100 dei costi indipendentemente dalla forma giuridica che adottano.

Il coinvolgimento delle CCAA e degli enti locali pone in rilievo la necessità di controllare il deficit e il debito pubblico di ciascuna "particella" della "cellula" di appartenenza Stato. Da ciò ne deriva una informazione contabile di microeconomia elaborata seguendo i criteri del Sec 95 di natura macroeconomia. Pertanto gli obiettivi di stabilità coordinano gli obiettivi della contabilità nonché il sistema informativo degli enti locali sia a livello aggregato che individuale verso il controllo del deficit e del debito in accordo con i criteri del Sec 95.

Il PSC, infatti, si rivolge direttamente agli Stati centrali le cui ripercussioni necessariamente si registrano nelle finanze delle Autonomie e degli Enti Locali. Dal lavoro diretto da CAYÓN ANTONIO e come lo stesso ALMUDÍ JOSE²⁶ sottolinea in questi ultimi anni le CCAA sono andate assumendo sempre di più maggiori competenze normative relative alle imposte cedute dallo Stato. Inoltre, in virtù del fenomeno del federalismo fiscale e della decentralizzazione, strettamente connessa al concetto di autonomia finanziaria, tutto ciò si riflette a livello di finanza locale coinvolgendo la totalità degli Enti Locali.

²⁶ Autori Vari, "Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales", Ces, Madrid, 2006, pág. 90

In pratica sia la Spagna che l'Italia vincolano l'autonomia finanziaria riconosciuta ai livelli periferici l'obiettivo del PSC: la Spagna lo fa attraverso la LGEP mentre l'Italia con il Patto di stabilità interno.

La sopracitata dottrina spagnola, studiando il sistema fiscale spagnolo, ha affermato un nuovo concetto di responsabilità fiscale che coinvolge anche i livelli sub-centrali chiamata: corresponsabilità fiscale. Questa teoria fonda le proprie ragioni di essere sulla corretta considerazione che le finanze locali si stanno responsabilizzando sempre di più delle proprie fonti di entrata in virtù dell'autonomia finanziaria che sia la Spagna che l'Italia riconoscono ai livelli periferici dello Stato. Quest'ultima in fase di attuazione del così detto federalismo fiscale, frutto di un processo graduale iniziato da quasi un ventennio ma che con la L. Cost. n. 3/2001 ha raggiunto una chiara manifestazione in tal senso, introdotto nel nostro ordinamento con la L. Delega n. 42/2009.

Come ha fondato motivo di osservare Miguel Ángel MARTINEZ LAGO i livelli sub-centrali insieme alla competenza di risorse o fonti di finanziamento risultano essere titolari della capacità di spesa. Pertanto al fine della realizzazione dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio che gli Stati membri devono garantire e risponderne di fronte alla U.E. è necessario che collaborino tutti i livelli sub-centrali di ciascun Paese quali: le CCAA o Regioni, municipi, province in virtù dell'autonomia finanziaria di cui godono.

6. Conclusioni

Come si scriveva nella parte introduttiva di questo lavoro, nella drammatica congiuntura attuale dove l'economia mondiale ha subito un forte shock derivante dalla crisi del petrolio e dei generi alimentari, nonché quella americana sui mutui ipotecari per giungere ad una più estesa e perniciosa: il crollo della borsa di Wall-Street procurando forti ripercussioni sulle borse europee nonché fallimenti di istituti creditizi e quindi sfiducia nei mercati finanziari che potrebbe generare il fenomeno della fuga dei capitali, si fa sempre più pregnante ed urgente l'esigenza di rivedere i cardini sui quali si fondano le economie e le finanze pubbliche dei singoli Stati.

Cardini che vigono in Italia dagli albori degli anni 90 la cui maggiore concretizzazione giuridica si è manifestata con forza nel 1997: anno in cui si formalizza il Patto di Stabilità e Crescita Europeo i cui vincoli si sono imposti nella finanza dei Paesi europei.

Da allora gli obiettivi di un'economia sana, di riduzione del debito pubblico al di sotto del 60 per 100 del Pil e del mantenimento del deficit ad un livello inferiore al 3 per 100 del Pil hanno ispirato le politiche di bilancio e di finanza pubblica di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Tuttavia, l'odierno *shock* finanziario a cui stiamo assistendo, che sta interessando l'economia globale, ha fatto vacillare agli albori dello stesso, la convinzione dell'opportunità di mantenere e conservare suddetti vincoli considerato il venir meno dei presupposti che ne giustificarono la loro esistenza.

La similitudine tra l'attuale crisi e quella d'inizio secolo- la così detta "crisi del '29" che generò una forte depressione economica dalla quale ne uscimmo grazie alla politica di Roosevelt

che abbracciò la teoria Keynesiana- favorisce interrogativi in tal senso. Il punto di forza di allora fu l'intervento dello Stato nell'economia: si passò da una politica anti-inflazionistica ad una abbondantemente espansiva dove l'inflazione subì un aumento del + 13% e dove i bilanci dello Stato furono pesantemente aggravati dalla spesa pubblica (il deficit di bilancio raggiunse il 9% del Pil) a sostegno della domanda. Qualora si arrivasse a riconoscere nell'attuale crisi tratti di forte somiglianza a quella di allora giungeremmo alla conclusione che dovremmo riesumare l'armamentario Roosevelt-Keynesiano. Impresa di difficile realizzazione in Europa considerati i vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita Europeo che da anni stanno "guidando" le politiche economico-finanziarie dei Paesi membri.

E' aleggiato alla fine del 2008, pertanto agli inizi di questa crisi che ad oggi continua a farsi sentire, l'interrogativo se fosse opportuno una rivisitazione del Trattato di Maastricht. Il Trattato Europeo di cui siamo dotati è infatti figlio di un'epoca anti-inflattiva che non è capace di permettere la mobilitazione appropriata davanti allo scenario delineatosi. Alla Bce è stato, infatti, fatto divieto di occuparsi dell'output e di abbandonare una politica che soffoca il tasso di cambio e ai singoli Stati è stata proibita una politica fiscale in deficit, fatta di basse tasse ed alta spesa in un momento congiunturale dove, probabilmente, la Bce potrebbe dare maggior peso all'attività economica e non solo all'inflazione, che dia il permesso di superare il limite del deficit del 3% possibilmente con spesa pubblica produttiva come quella in conto capitale infine dare all'Unione Europea meccanismi decisionali agili in funzione del peso economico dei singoli Paesi membri.

Ciò premesso è evidente che avremmo potuto assistere ad una probabile inversione di tendenza nonché ad uno stravolgimento dei cardini economici e finanziari che hanno supportato in quest'ultimi anni le politiche economico-finanziarie dei Paesi europei comportando una maggiore attenzione alla manovra di bilancio del singolo Stato pertanto la probabile necessità di allentare la rigidità dei vincoli europei introdotti per garantire l'equilibrio e la stabilità di bilancio.

Elevata è stata l'eventualità che i Governi europei dovessero abbandonare l'obiettivo del contenimento del deficit per abbracciare una politica keynesiana: inflazionistica a sostegno della spesa pubblica. In una tale prospettiva sarebbero venuti meno quegli istituti che vigono nelle odierne finanze pubbliche degli Stati europei come: gli obiettivi di stabilità, i programmi di stabilità e i tetti massimi di spesa. Possibilità quest'ultima che sembra, ad oggi, non essersi verificata.

Il mercato, nell'accezione economica del termine, sembra aver dimostrato con questa crisi, più che mai, di non possedere quei meccanismi stabilizzatori automatici che gli consentono di ritornare ad una situazione di equilibrio. Pertanto necessario nonché pacifico, sia in dottrina che sugli scenari politici, risulta essere l'intervento diretto dello Stato per condurre i sistemi economico-finanziari dei Paesi membri fuori dal tunnel di questa crisi di dimensione internazionale. Le modalità sono sostanzialmente opposte al temuto agli albori della crisi che sembrava essere meramente finanziaria ma che si è rilevata ben presto essere anche di portata economica impartendo un "giro di vite" sui conti pubblici non solo per i Paesi che sono dentro l'euro ma anche per quelli che stanno fuori come la Gran Bretagna e l'Ungheria.

Pertanto il "modo di fare bilancio" in questa congiuntura non ha comportato il ritorno ad obiettivi diametralmente opposti a quelli di un'economia sana, virtuosa nonché di politiche deflazionistiche e di contenimento del deficit bensì il mantenimento degli stessi obiettivi accompagnati da un vero inasprimento dei vincoli comunitari di stabilità: "stretta" che riguarda

soprattutto la spesa pubblica. E' di questi giorni la notizia che l'ultima riunione dell'Ecofin a Lussemburgo ha manifestato la chiara volontà di accelerare il processo di consolidamento dei conti pubblici nonché l'idea di creare il semestre europeo per garantire il maggiore coordinamento delle politiche di bilancio nazionali quanto di estendere, tramite le procedure anti-deficit eccessivo, un controllo sempre più stretto sull'evoluzione del debito che secondo Maastricht dovrebbe essere inferiore al 60 per 100 del Pil.

Seppur non sia stata ancora presa una decisione a riguardo l'orientamento che sembra delinearsi sarebbe quello di far scattare la procedura anche in presenza di un deficit sotto il 3 per 100 quando un paese con debito oltre il 60 per 100 non lo riduca abbastanza rapidamente.

Si legge sulla stampa l'opinione espressa in merito del Ministro *protempore* Giulio Tremonti che avallando tale orientamento precisa che la *conditio sine qua non* è che non sia limitato al parametro del debito pubblico lordo ma si tenga conto di tutte le componenti dell'indebitamento globale e della sostenibilità esplicita e implicita delle finanze di un paese nonché dei debiti e dei risparmi privati, dei debiti esteri ed interni, etc..

Alla luce pertanto delle considerazioni che si sono succedute in questo contributo si può affermare con forza l'importanza che rivestono, da sempre seppur oggi più che mai, le politiche di bilancio nella finanza pubblica di ogni paese al fine di garantire o meglio in questo momento raggiungere una finanza virtuosa nonché conti pubblici sani: impresa che per gli attuali Governi risulta di non facile gestione e resa ancor più difficoltosa dall'odierno scenario economico finanziario europeo. In Italia vi è stata una risposta a suddette condizioni che hanno indotto tutto l'apparato istituzionale a mettersi in moto per realizzare una delle più importanti riforme di quest'ultimo decennio della legge di contabilità la L. n. 196/2009, della quale da anni spiccava la necessità e se ne auspicava l'approvazione.

La Spagna, come specificato nei precedenti paragrafi, è nel 2003 che, come conseguenza alle leggi di stabilità spagnole del 2001, approvava la nuova *Ley General Presupuestaria* n. 47/2003. Complesso di leggi che avevano permesso nonché senz'altro favorito una finanza sana nel suddetto periodo che coincide con un momento storico dove la Spagna vantava il quarto anno consecutivo, il 2003, il bilancio in pareggio con una crescita del 3 per 100 del Pil, per raggiungere nel 2005 il record, superiore alle stime ufficiali. Trend che si è mantenuto negli anni successivi con *surplus* dell' 1,1 per 100 del Pil superiore alle stime ufficiali. Tuttavia la situazione è notevolmente cambiata a partire dall'avvento della crisi economico-finanziaria globale. Oggi la Spagna riporta un deficit pari all'11,2 per 100 del Pil e un debito pubblico che è passato dal 39,7 per 100 di fine 2008 al 53,2 per 100 del PIB del 2009²⁷.

La Spagna rischia di seguire i passi della Grecia e si trova costretta a "stringere la cintura". Il premier José Luis Rodríguez Zapatero ha annunciato di fronte al parlamento le misure di *austerità* messe a punto dal governo per ridurre il deficit pubblico. Fra le misure previste, la riduzione degli stipendi dei funzionari pubblici del 5 per cento, il congelamento degli stessi salari dall'anno prossimo e il blocco della rivalutazione delle pensioni. Il Presidente Zapatero ha dichiarato: "Sono misure che secondo il governo sono imprescindibili per poter rispettare l'impegno

²⁷ BANCO DE ESPAÑA, *INFORME DE ESTABILIDAD FINANCIERA*
http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinancera/10/Arch/Fich/ief_2010.pdf, Formato pdf, consultato in data 11.06.2010

di riduzione del deficit, per rafforzare la fiducia nell'economia spagnola e per contribuire alla stabilità finanziaria della zona euro. Tutto questo presuppone una riduzione delle spese di 15 miliardi di euro per il 2010 e il 2011".

E' evidente pertanto che, oggi piu' che mai, le politiche finanziarie di bilancio, cui effetti si sprigionano sull'economia reale di ciascun paese, costituiscono l'unico strumento in mano agli odierni Governi per poter interferire sugli effetti perniciosi della tanto temuta crisi. L'inasprimento delle restrizioni di bilancio garantirebbe sicuramente stimoli ai Governi a redigere programmi di spesa meno costosi , una gestione di quelli esistenti maggiormente efficiente e un prelievo fiscale effettivo.

BIBLIOGRAFIA:

AUTORI VARI, *“Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales”*, Ces, Madrid, 2006.

BLASCO LANG José Juan, *“La nueva Ley General Presupuestaria”*, IGAE, Ministerio de Hacienda, n. 8/2003.

BANCO DE ESPAÑA, *INFORME DE ESTABILIDAD FINANCIERA*

http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinancera/10/Arch/Fich/ief_2010.pdf, Formato pdf, consultato in data 11.06.2010

GONZÁLEZ-PÁRAMO José Manuel: *“Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva”*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.

GONZÁLEZ-PÁRAMO José Manuel: *“Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas”*, Papeles de economía española, 100, Vol. II, 2004.

LOPEZ ESCRIBANO, *“Presupuesto del Estado y Constitución”*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

MARTINEZ LAGO Miguel Angel, *“Temas de derecho Presupuestario Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos”*, Colex, Madrid, 2002.

MARTINEZ LAGO Miguel Angel, *“Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria”*, Quincena Fiscal, núm. 20, 2005.

MARTINEZ .LAGO Miguel Angel, *“El dectreo-ley en materia presupuestaria”*, Quncena Fiscal n.15, 1997.

.MARTINEZ .LAGO Miguel Angel., *“El control parlamentario sobre el presupuesto público”*, en Presupuesto y Gasto Público, n. 48/2007.

MORA LORENTE M.Desamaprados, *“Limitaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria en el recurso autonómico a las operaciones de crédito: incidencias en el principio de autonomía financiera”*, Rev. De información fiscal, Valladolid, enero febrero de 2005.

PASCUA MATEO Fabio, *“Las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria: aspectos formales y materiales”*, en Revista de Administración Pública, n. 158, Mayo/Agosto, 2002.

PANIZO GARCÍA Antonio *“Algunos efectos jurídicos de la Ley 18/2001, de 12 de dicimebre, General de Estabilidad Presupuestaria en el ciclo presupuestario”*, en Rev. Presupuesto y Gasto Público, n. 30, 2002.

RAMALLO MASSANET, J., *“El bloque presupuestario en España: presupuesto, acompañamiento y estabilidad”*, Revista jurídica de les Illes Balears, n. 1, 2003.

RODRIGUEZ BEREIJO A., *“La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978”*, en Hacienda y Constitución, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

SOLER ROCH M. T, *“Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución”*, en Estudios sobre la Constitución española de 1978, Valencia, 1980.

SOLER ROCH M. T., *“Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”*, Rev. Presupuesto y Gasto Público, Ministerio de Hacienda, n. 27/2001.

TORRES DEL MORAL Antonio, *“Principios de Derecho Constitucional Español”*, Atomo Ediciones, Madrid, 1980, Tomo II.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Sentenza n. 108/1986, del 29 luglio (FJ).

REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS dal 148 al 151 y del SENADO.