

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1292</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FASSINA, MURONI, PASTORINO**

Modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti l'eliminazione del principio del pareggio di bilancio e la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone nelle decisioni finanziarie e nell'organizzazione dei pubblici uffici

*Presentata il 22 ottobre 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio (« equilibrio tra le entrate e le spese »). Si tratta di una modifica costituzionale che è stata disastrosa per il nostro sistema economico, già fortemente danneggiato. La disoccupazione è aumentata al 10 per cento (quella giovanile oltre il 40 per cento), la capacità produttiva del sistema industriale, dopo essere scesa del 25 per cento rispetto all'inizio della crisi, ha recuperato a fatica e solo parzialmente, lo stesso debito pubblico è continuato a salire arrivando nel 2017 al 132 per cento sul prodotto interno lordo (PIL).

Nell'ambito di un quadro di recessione globale, la zona euro mostra, infatti, particolari difficoltà e il peggioramento dell'e-

conomia si è accompagnato a una crisi sociale senza precedenti, mentre si sono sviluppati movimenti xenofobi e antieuropei. L'Europa ha risposto alla crescente instabilità dei mercati finanziari imboccando la strada dell'austerità: a partire dalla primavera del 2010 sono stati così varati programmi di riequilibrio dei conti pubblici ambiziosi, simultanei e concentrati in un lasso di tempo relativamente breve. Nei Paesi periferici il riequilibrio dei conti pubblici è avvenuto al prezzo di pesanti ricadute economiche e sociali (catastrofiche, nel caso greco) ed è stato parzialmente vanificato dalla recessione indotta dalle politiche di austerità. È sostanzialmente l'analisi delle cause profonde della crisi a essere sbagliata: essa viene fatta risalire alla « crisi dei debiti sovrani », men-

tre i debiti sovrani sono peggiorati a seguito della crisi e non viceversa. Nel biennio della grande recessione l'aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL nei Paesi periferici è stato solo leggermente superiore alla media della zona euro. La sfiducia dei mercati finanziari è stata innescata dai crescenti squilibri macroeconomici tra i sistemi produttivi più forti (Germania *in primis*), molto competitivi e in forte avanzo commerciale, e i Paesi periferici considerati – a causa di debolezze strutturali che sono andate aggravandosi negli anni duemila – meno capaci in prospettiva di onorare i propri debiti pubblici.

I risultati di queste politiche economiche sono stati largamente fallimentari. Va ricordato, infatti, che le politiche di austerità in Europa hanno portato alla stagnazione e alla depressione economica. La disoccupazione è cresciuta del 40 per cento, gran parte dei Paesi della zona euro è stata colpita dalla recessione e, nonostante le politiche dei tagli il debito pubblico, è cresciuto mediamente dal 66 per cento (in rapporto al PIL) del 2008 al 93 per cento del 2015.

Dinanzi a questa rotta dell'economia, che pure ha evidenti ed importanti ragioni sovranazionali, la modifica del testo della nostra Costituzione volta ad assicurare un astratto equilibrio e a limitare in concreto il ricorso all'indebitamento è apparsa una soluzione di natura puramente ideologica, facendo apparire le particolari politiche di stampo neoliberista e di rigore come le uniche costituzionalmente compatibili. Ma ciò che più appare grave è che i vincoli costituzionalmente imposti all'azione dei pubblici poteri e i limiti alle finanze pubbliche non hanno tenuto in nessun debito conto la necessità di assicurare i diritti fondamentali delle persone. Sono questi valori costituzionalmente incompressibili, declinati nel testo della nostra Costituzione come diritti « inviolabili », che la Repubblica deve in ogni caso riconoscere e garantire (*ex* articolo 2 della Costituzione).

D'altra parte, è sbagliata la premessa: pensare che il taglio nei *deficit* pubblici possa essere compensato dall'aumento di altre componenti della domanda aggregata

è una pia illusione. Come mostrato in diversi studi e dall'esperienza pratica (Grecia), il moltiplicatore fiscale in una fase di recessione è positivo e l'austerità porterà, quindi, a un calo del PIL maggiore del calo del debito rendendo impossibile raggiungere l'obiettivo della riduzione del rapporto tra debito e PIL. Diversi documenti dell'Unione europea testimoniano una transizione dei poteri dagli Stati nazionali all'oligarchia dell'Unione europea, una vera espropriazione della democrazia a favore di una tecnocrazia che risponde, di fatto, solo ai poteri finanziari e a ristretti gruppi sociali che di tali politiche di austerità si stanno avvantaggiando in maniera scandalosa: tra il 1976 e il 2006 la quota dei salari (incluso il reddito dei lavoratori autonomi) sul PIL è diminuita in media di 10 punti, scendendo dal 67 al 57 per cento circa. In Italia è andata peggio: il calo ha toccato i 15 punti, dal 68 al 53 per cento (dati dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), un trasferimento di ricchezza, a favore soprattutto del capitale finanziario, pari – in moneta attuale – a 240 miliardi di euro.

In sede europea è stata approvata una serie di atti (Trattati, regolamenti, raccomandazioni, lettere) tutti indirizzati a perseguire una politica del « rigore » che si è dimostrata fallimentare. Molte sono le sollecitazioni rivolte ai singoli Stati affinché adottassero normative restrittive delle spese e limitative dei diritti (sociali in specie). Sono stati introdotti alcuni vincoli (Patto Euro *plus* e *Six Pack*, entrambi del 2011, *Fiscal compact* – Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria – del 2012, *Two Pack* del 2013), nessuno dei quali però ha « imposto » una modifica costituzionale ai Paesi sottoscrittori dei nuovi Trattati o soggetti alla normativa europea. Lo stesso *Fiscal compact* – al quale, in base alla retorica dominante, si imputa la scelta di modificare la Costituzione introducendo il principio di pareggio – ha obbligato sì a introdurre principi di equilibrio dei conti « tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente », ma con una semplice indicazione di « preferenza » per il livello co-

stituzionale (articolo 3, paragrafo 2). La scelta, dunque, di « costituzionalizzare » il principio del pareggio di bilancio ricade pienamente nella responsabilità politica del Parlamento italiano. Ciò comporta il gravissimo effetto di rendere imm modificabili le politiche del rigore anche nell'ipotesi – auspicabile e da perseguire politicamente – di un ravvedimento a livello europeo.

In questa fase, in effetti, sarebbe necessario che il Governo sostenesse in sede europea la radicale modifica della normativa sulla convergenza dei bilanci, una delle cause della recessione, concordando con i *partner* europei misure sostanziali a favore dello sviluppo sostenibile, a partire da un'europeizzazione non parziale del debito sovrano almeno per la quota che supera il 60 per cento del PIL, secondo le proposte avanzate da diversi economisti anche italiani; e chiedere, nell'immediato, lo slittamento della scadenza per il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali e per l'avvio della riduzione dello *stock* del debito o per l'esclusione di alcune spese per investimenti dai saldi del patto di stabilità. Sarebbero auspicabili, inoltre, un'ampia mobilitazione politica e una seria riflessione culturale in grado di proporre politiche sociali di tutela dei diritti fondamentali, recuperando una progettualità che ponga i diritti al centro della costruzione del sistema politico e istituzionale in ambito sia europeo sia nazionale.

Il primo indispensabile passo in questa direzione può e deve compierlo il Parlamento, attraverso l'eliminazione del principio del pareggio di bilancio dalla Carta costituzionale. Non avrebbe, infatti, alcun senso cambiare le regole a livello europeo e poi rimanere vincolati da quanto stabilito dalla nostra Costituzione.

Ma vi è di più.

Quello che con la presente proposta di legge costituzionale si vuole conseguire è la riaffermazione di un corretto equilibrio tra principi costituzionali. L'intero costituzionalismo moderno ha, infatti, preteso una tutela privilegiata dei diritti fondamentali delle persone. Pretesa che non può essere abbandonata in nessuna contingenza economica, neppure nelle fasi avverse del ciclo

economico. In ogni caso il rispetto dei diritti fondamentali delle persone deve essere perseguito anche nei casi di più rigorose manovre di contenimento dei disavanzi pubblici.

Il dogma dell'obbedienza al *Fiscal compact* – e in generale alle politiche di austerità e di pareggio di bilancio – è stato nettamente negato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 19 ottobre 2016, dove si indica – in estrema sintesi – che servizi primari incompressibili per i cittadini non possono venire negati da vincoli di bilancio e che il *corpus* normativo costituzionale nazionale ha primazia sull'obbligo del rispetto dei Trattati medesimi (anche se tale obbligo è inserito in un – singolo – articolo della Carta costituzionale).

D'altronde la presente proposta di legge costituzionale opererebbe nel pieno rispetto dei (reali) vincoli contratti dall'Italia a livello europeo: si ritiene, infatti, che il principio costituzionale della necessaria salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone sia assicurato nel rispetto dei vincoli di bilancio fissati nella legge di contabilità e finanza pubblica. Una normativa nazionale « di natura permanente », così come richiesto dal Trattato sulla stabilità.

La presente proposta di legge costituzionale si prefigge, dunque, di cancellare il principio del pareggio di bilancio e di collegare comunque la politica di bilancio dello Stato alla salvaguardia dei « diritti fondamentali delle persone », come stabiliti dal nostro ordinamento costituzionale. In particolare, si propone di eliminare le disposizioni dell'articolo 81 della Costituzione che impongono regole di equilibrio puramente economico-finanziario senza alcuna garanzia per i diritti e di aggiungere un nuovo comma che affermi invece la garanzia della tutela dei diritti fondamentali delle persone in sede di definizione della legge di contabilità e finanza pubblica.

Il principio costituzionale di salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone deve evidentemente impegnare l'intero Stato apparato ed essere garantito sull'intero territorio nazionale. Deve dunque coinvolgere

– oltre che lo Stato centrale – tanto l'insieme delle pubbliche amministrazioni, quanto ogni altro livello di governo. Per questo diventa necessario modificare anche l'articolo 97 della Costituzione, per affermare che le pubbliche amministrazioni, nel momento in cui devono assicurare gli equilibri economici e finanziari, devono altresì operare sempre « nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone ».

Per quanto riguarda, invece, le autonomie territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni) si propone una modifica all'articolo 119 della Costituzione che – riprendendo quanto già attualmente imposto dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) – assicuri un'attribuzione di risorse in relazione alle esigenze di tutela dei diritti sociali e civili comunque sufficienti per salvaguardare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Oltre all'introduzione del nuovo primo comma, è stata anche modificata la « siste-

matica » dell'articolo 119: nella nuova stesura, i primi tre commi riguardano la finanza pubblica degli enti territoriali (e gli obblighi statali nei confronti delle autonomie) e i restanti quattro commi concernono l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Pertanto, gli attuali secondo e terzo comma sono diventati, rispettivamente, il quinto e il terzo comma dell'articolo proposto. È stato inoltre abrogato l'attuale quarto comma, che viene assorbito nella previsione del nuovo primo comma. Si segnala, inoltre, che le risorse « aggiuntive » del nuovo secondo comma non riguardano i « livelli essenziali delle prestazioni », le cui risorse sono garantite ordinariamente dal (nuovo) primo comma.

Si prevede, infine, l'abrogazione dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che specifica i criteri che devono essere contenuti dalla legge di attuazione del principio di pareggio di bilancio.

PROPOSTA DI LEGGE  
COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 81 – Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese provvede ai mezzi per farvi fronte.

La legge di contabilità e finanza pubblica definisce i vincoli di bilancio nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone ».

Art. 2.

1. Al primo comma dell'articolo 97 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone ».

Art. 3.

1. Al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « assicurando la tutela dei diritti fondamentali delle persone ».

Art. 4.

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 119 – Ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni sono attribuite risorse pubbliche in relazione

alle esigenze di tutela dei diritti sociali e civili, comunque sufficienti a garantire in ciascuna parte del territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti ».

#### Art. 5.

1. L'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è abrogato.

PAGINA BIANCA



\*18PDL0033480\*