

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

|  |    |
|--|----|
| Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani ( <i>Esame e rinvio</i> ) ..... | 5  |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....  | 13 |

#### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 5 ottobre 2011. — Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. — Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.*

#### La seduta comincia alle 14.10.

#### Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

**C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani.**

*(Esame e rinvio).*

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, ricorda che i provvedimenti di riforma costituzionale in esame si inseriscono in un quadro caratterizzato sia dal forte rilievo dei vincoli

derivanti in materia finanziaria dalla partecipazione all'Unione europea sia dall'esigenza di assumere tutte le iniziative possibili per assicurare la fiducia dei mercati finanziari nei confronti della finanza pubblica italiana.

Perciò il disegno di legge presentato dal Governo – del quale esporrà i profili di competenza della I Commissione – introduce nella Costituzione i principi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito per le pubbliche amministrazioni, compresi le regioni e gli enti locali. Questa riforma tocca gli articoli 53, 81 e 119 della Costituzione. Su tale materia sono state presentate alcune proposte di legge che recano interventi di riforma costituzionale degli articoli richiamati, nonché degli articoli 23, 117 e 123 della Costituzione.

L'articolo 1 del disegno di legge del Governo introduce nell'articolo 53 della Costituzione la previsione secondo cui la Repubblica persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni. La scelta dell'articolo 53 per l'introduzione del principio in Costituzione è motivata nella relazione illustrativa con la considerazione che proprio tale arti-

colo reca norme fondamentali del sistema tributario e che la regola del pareggio di bilancio è basata sui principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio.

Il principio dell'equità intergenerazionale – non richiamato dalla vigente Costituzione – viene inserito nell'articolo 31 della Carta dall'articolo 1 del disegno di legge costituzionale C. 4358, recentemente approvato alla Camera e ora all'esame del Senato (S. 2921), che prevede norme di « Partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della Nazione ed equiparazione tra elettorato attivo e passivo ».

A tale principio si riferiscono anche alcune proposte di legge in esame: la n. 4594 Merloni ed altri e la n. 4607 Martino ed altri, che novellano l'articolo 23 della Costituzione per disporre che la Repubblica garantisce il rispetto del principio di equità tra generazioni « nelle materie economico finanziarie »; nonché la n. 4646 Bersani ed altri, che novella invece l'articolo 53 della Costituzione per assicurare il rispetto di tale principio « in ambito economico sociale ».

Se il disegno di legge del Governo modifica l'articolo 53 per introdurre il principio del pareggio del bilancio in Costituzione, altre proposte di legge inseriscono tale principio nell'articolo 81 della Costituzione: così la proposta n. 4205 Cambursano ed altri, la proposta n. 4594 Merloni ed altri, la proposta n. 4607 Martino ed altri, la proposta n. 4526 Beltrandi ed altri, la proposta n. 4596 Lanzillotta e altri. D'altro canto la proposta n. 4525 Marinello ed altri novella l'articolo 81 senza introdurre esplicitamente il principio del pareggio del bilancio, ma stabilendo che « le spese dello Stato e degli altri enti pubblici devono informarsi ad un criterio di economicità ». La proposta n. 4646 Bersani ed altri, a sua volta, pone nello stesso articolo 81 della Costituzione il principio della stabilità di bilancio.

La scelta dell'articolo 53 come sede dell'introduzione in Costituzione del principio del pareggio si traduce nel testo del disegno di legge del Governo in una for-

mulazione in base alla quale espressamente si dispone che tale principio è perseguito dalla Repubblica: ciò comporta che esso vincoli tutti gli enti che la compongono ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, e a tale vincolo risulta collegata la modifica dell'articolo 119 della Costituzione disposta dall'articolo 3 del disegno di legge.

Il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni – che ha come valori di riferimento il disavanzo e il debito fissati a livello europeo, oltre a quanto stabilito nei trattati economici e monetari dell'Unione e nel Patto di stabilità e crescita – avviene sulla base di principi e i criteri che saranno stabiliti da una legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Questa previsione è motivata nella relazione illustrativa con la « difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione aspetti definitivi di grande complessità tecnica ». Inoltre, afferma la relazione « la notevole rilevanza di tali aspetti giustifica la scelta di rafforzare la procedura di approvazione della legge in questione, che diverrà lo strumento per la definizione di una rafforzata struttura istituzionale della finanza pubblica ». Alla base della previsione della legge di cui all'articolo 1 del disegno di legge del Governo, vi è l'intento, evidenziato dalla medesima relazione illustrativa, di rafforzare le istituzioni di finanza pubblica, fondandone la base normativa su un consenso parlamentare più ampio di quello di maggioranza.

Si prevede così una fonte normativa peculiare: ad eccezione del procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione per « le leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali » – procedimento cui occorre riferirsi per le leggi costituzionali previste dalla stessa Costituzione negli articoli 116 primo comma e 132 primo comma – nella Costituzione sono previste leggi assoggettate ad approvazione a maggioranza qualificata solo in materia di amnistia e indulto (articolo 79) e di forme e condizioni particolari di

autonomia regionale (articolo 116 terzo comma). A tali previsioni si aggiunge poi la fattispecie prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare attribuiscono un particolare regime alla fonte chiamata a disciplinare la materia della contabilità generale: così, ad esempio, la proposta n. 4525 Marinello ed altri introduce nell'articolo 81 una riserva di legge in materia di contabilità pubblica per la disciplina dei contenuti dei bilanci e dei rendiconti dello Stato e degli enti pubblici, nonché dei limiti delle decisioni di entrata e di spesa: tale legge è dotata di una peculiare forza passiva, in quanto non può essere modificata, abrogata o derogata da leggi che contengono disposizioni di spesa o di entrata e i principi contenuti in tale legge si applicano anche alle regioni ed agli enti locali. Parimenti la proposta n. 4646 Bersani ed altri prevede che il contenuto proprio della legge di bilancio è stabilito con legge approvata con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna delle due Camere. Infine la proposta n. 4596 Lanzillotta ed altri stabilisce che la legge generale della contabilità dello Stato sia approvata a maggioranza dei due terzi da parte di ciascuna Camera prevedendone la non derogabilità da parte di leggi ordinarie o dei regolamenti parlamentari.

L'articolo 2 del disegno di legge del Governo novella interamente l'articolo 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali — insieme con quelle dell'articolo 119 per quanto riguarda regioni, province e comuni, nonché con altre disposizioni costituzionali quali quelle contenute negli articoli 41, 43 e 45 — concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici. Il primo comma della novella pone un obbligo per il bilancio dello Stato di rispettare « l'equilibrio delle entrate e delle spese »; dispone poi il divieto di « ricorrere all'indebitamento » ed enuncia una disposizione derogatoria del predetto divieto, per le ipotesi in cui si versi in fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da esso

determinati, nonché in uno stato di necessità, dichiarato dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il testo sottopone all'intervento delle Camere solo l'ipotesi di deroga per stato di necessità, senza specificare la procedura attraverso la quale tale intervento si spiega.

Anche nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare si rinvergono eccezioni ai vincoli stabiliti nel novellato articolo 81 della Costituzione superabili con l'intervento di una legge approvata con specifica maggioranza: così, ad esempio, la proposta n. 4526 Beltrandi ed altri prevede che le eccezioni al suddetto principio siano approvate con legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera ammettendo la possibilità di ricorrere al *deficit spending* a fronte di calamità naturali o situazioni economiche e sociali straordinarie e purché sia data priorità agli stanziamenti in conto capitale rispetto a quelli di parte corrente; ulteriori deroghe ai predetti limiti possono essere disposte con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Le proposte di legge n. 4594 Merloni ed altri e n. 4607 Martino ed altri prevedono che la legge di bilancio può comportare il ricorso all'indebitamento a condizione che venga approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera e che contenga il piano di ammortamento.

Il disegno di legge non reca disposizioni in tema di giustiziabilità dei principi enunciati che, invece, si rinvergono in progetti di legge di iniziativa parlamentare. Così la proposta n. 4596 Lanzillotta ed altri introduce il ricorso in via di azione alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, in caso di violazione delle disposizioni ivi contenute sia da parte della legge di bilancio, sia da parte di una legge di entrata o di spesa. Si prevede che la Corte dei conti possa agire anche su segnalazione di una minoranza parlamentare, pari ad un quinto dei componenti della Camera o del Senato. Inoltre l'articolo 82-ter introdotto dalla proposta di legge n. 4646 Bersani ed altri impone l'approvazione a maggioranza qualificata, i

tre quinti dei componenti di ciascuna Camera, sia per le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81, sia per la conversione dei decreti legge in relazione al cui testo il Presidente della Repubblica abbia constatato una violazione dell'articolo 81 comunicandola alle Camere; l'articolo 82-*quater* della stessa proposta di legge attribuisce la facoltà alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale su leggi e atti aventi forza di legge statali e regionali non conformi alle disposizioni dell'articolo 81.

Il comma 2 della novella dell'articolo 2 del disegno di legge del Governo modifica l'attuale quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. In particolare il nuovo testo si riferisce ad « ogni legge » e non ad ogni « altra » legge come previsto dal vigente testo, dove il riferimento alle « altre leggi » va inteso nel senso di legge diverse da quella di bilancio. Il nuovo comma dispone inoltre che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provveda ai mezzi per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi.

Sul tema dell'applicazione del vigente articolo 81, comma quarto, della Costituzione è intervenuta una consolidata giurisprudenza costituzionale che ha interpretato la disposizione nel senso che l'obbligo di copertura è caratterizzato da una puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sull'esercizio in corso, mentre una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri. Così, secondo la Consulta, il quarto comma dell'articolo 81 non ha un significato meramente contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai « limiti (..) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa » che va contrassegnata non da automatismi, ma da equilibri tendenziali ».

La novella dell'articolo 81 disposta dal disegno di legge del Governo non riproduce l'attuale terzo comma dell'articolo 81 che prevede che con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o

maggiori spese; inoltre, il novellato terzo comma, secondo periodo, rinvia alla legge prevista dal nuovo terzo comma dell'articolo 53 della Costituzione per stabilire il contenuto proprio della legge di approvazione della legge di bilancio.

L'articolo 3 del disegno di legge del Governo, infine, modifica l'articolo 119 della Costituzione, specificando che l'autonomia finanziaria degli enti ivi previsti si spiega nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e che i principi contenuti nella legge prevista dal novellato articolo 53 debbano essere rispettati anche dai suddetti enti. Anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare, come la proposta n. 4594 Merloni ed altri, la proposta n. 4607 Martino ed altri e la proposta n. 4596 Lanzillotta e altri, intervengono sull'articolo 119 della Costituzione, ma quest'ultimo progetto di legge modifica anche l'articolo 117 della Costituzione per inserire nelle materie di competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quanto all'entrata in vigore del disegno di legge del Governo, questa è stabilita a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente della V Commissione e relatore per la medesima Commissione*, ricorda che l'antefatto immediato degli otto progetti di legge costituzionale all'esame della Commissione è rappresentato dal Patto euro plus, approvato dai Capi di Stato e di governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo scorso, su impulso franco-tedesco, e condiviso dal Consiglio europeo del 24-25 marzo. Segnalando che hanno aderito al Patto, che resta aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'Unione europea, anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, fa presente che esso impegna gli Stati aderenti ad adottare misure volte a perseguire i seguenti obiettivi: sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività, occupazione e stabilità finanziaria, con una specifica attenzione dedicata al coordinamento delle politiche fiscali. Osserva quindi che, nell'ambito del

Patto, ai fini dell'esame delle proposte di legge in titolo, rileva l'impegno degli Stati aderenti a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati hanno la facoltà di scegliere lo strumento giuridico nazionale che preferiscono, a condizione che abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte, ad esempio, costituzionale o normativa quadro. Ciascun Paese può inoltre scegliere le caratteristiche della regola (ad esempio, freno all'indebitamento, regola di spesa, regola sul saldo primario), purché essa si dimostri idonea a garantire la disciplina di bilancio a livello nazionale e subnazionale. È infine prevista la facoltà di consultare la Commissione prima dell'adozione definitiva della regola di bilancio individuata a livello nazionale. Ricorda, inoltre, come, nella nota lettera inviata di recente al Governo italiano dal Governatore della Banca centrale europea e dal Governatore della Banca d'Italia viene ritenuta « appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio ».

Rileva che tale iniziativa ha in realtà un'origine e si basa su presupposti teorici che risalgono almeno all'ultimo decennio del secolo scorso, esprimendo, per quanto riguarda l'Europa, soprattutto gli orientamenti manifestati da alcuni economisti a partire dall'introduzione dell'euro e fatti propri dalle istituzioni internazionali esperte in materia di finanza pubblica, quali l'OCSE e il FMI.

Ricorda che le proposte di riforma elaborate in quella fase erano volte ad ovviare agli squilibri di bilancio, nonché a limitare la crescita del debito pubblico e l'adozione di politiche pro cicliche, perseguendo tre linee di azione: introdurre regole fiscali numeriche, rafforzare il ruolo dei Ministri dell'economia e favorire politiche di bilancio orientate al medio termine, creare istituzioni fiscali indipendenti in grado di contribuire ad elaborare previsioni e analisi macroeconomiche attendibili. Per quanto riguarda l'Unione europea, l'esigenza alla quale si intendeva

in questo modo corrispondere era quella di creare a livello nazionale un quadro regolatorio coerente con le regole europee, ed in particolare con i noti parametri contenuti nel Trattato di Maastricht. Per assicurare la sostenibilità delle politiche fiscali, rendendole meno volatili, meno pro cicliche e più coerenti nel tempo, si auspicava l'adozione di regole sull'equilibrio del bilancio, sul debito e sulla composizione dei bilanci e quindi essenzialmente sul livello della spesa. Ricorda che le regole nazionali erano intese come funzionali a garantire il conseguimento e, obiettivo non meno rilevante, la conferma nel tempo dei livelli di deficit e di debito pubblico previsti dalle regole europee e ritenuti necessari a garantire la stabilità dell'euro. Segnala che la Germania nel 2009, la Spagna solo due settimane fa – mentre in Francia i lavori sono ancora in corso – hanno scelto la via della riforma costituzionale, sulla quale anche l'Italia si sta incamminando, per l'introduzione di regole fiscali del tipo di quelle appena descritte. Aggiunge che anche la modulazione di tali regole ad opera sia delle costituzioni tedesca e spagnola, sia delle proposte di legge costituzionale all'esame, con l'eccezione della proposta Marinello 4525 che ha una genesi diversa, riflette fondamentalmente gli esiti del contributo fornito dagli economisti che hanno da tempo teorizzato il principio del pareggio del bilancio.

Osserva che l'equilibrio del bilancio conosce, in particolare, tre fondamentali eccezioni: i fattori ciclici, gli eventi eccezionali e le spese di investimento. La validità di quest'ultima deroga al principio del pareggio del bilancio, in tempi recenti, è stata peraltro oggetto di critiche e riserve, che hanno, con tutta evidenza, condizionato, ad esempio, la riforma costituzionale tedesca, che ha previsto il superamento della cosiddetta *golden rule*. Fa presente che la stessa proposta di legge costituzionale presentata dal Governo interviene a riguardo con una modifica dell'articolo 119 della Costituzione, che limita in modo rigoroso la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento

per finanziare spese di investimento. Segnala che nella stessa direzione, seppure con accenti diversi, si muovono le proposte di legge costituzionale Beltrandi 4526, Merloni 4594, Lanzillotta 4596, Antonio Martino 4607, Bersani 4646. Evidenzia che un altro tratto che accomuna i progetti di legge in esame è rappresentato da una disciplina piuttosto contenuta per quanto riguarda le modalità del concorso delle regioni e delle autonomie locali all'adempimento degli impegni discendenti dall'adesione all'euro, in questa fase e per i prossimi anni destinati a risultare peraltro assai stringenti. Rileva in proposito come, al contrario, la riforma costituzionale tedesca affronti con determinazione assai maggiore il tema e rechi anche disposizioni estremamente puntuali. Che la questione sia obiettivamente rilevante lo attestano tuttavia indirettamente le proposte di legge 4594, 4596 e 4607, laddove trasformano da concorrente a esclusiva la competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica. Segnala che altri punti fondamentali della letteratura economica riguardano l'applicazione del principio del pareggio del bilancio a tutti i livelli di governo, la necessità di prevedere l'effettuazione di verifiche del rispetto delle regole fiscali non solo *ex ante* ma anche *ex post*; la previsione che le regole fiscali non possano essere sospese ad opera di una maggioranza semplice dell'organo parlamentare; l'introduzione di meccanismi di correzione, possibilmente automatici, degli squilibri di bilancio che si dovessero verificare; la necessità di un fondamento costituzionale delle regole fiscali. Rileva che, tutti questi aspetti, con l'eccezione della proposta di legge Cambursano 4205 che si limita a porre una regola sul debito pubblico, sono in massima parte affrontati in ciascuno dei progetti di legge costituzionale all'esame delle Commissioni e ne costituiscono la trama essenziale. Questo vale, in particolare, per la proposta di iniziativa governativa che presenta tra l'altro un contenuto assai sintetico e rinvia, per gli aspetti di dettaglio, ad una legge

approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. La maggioranza dei due terzi è richiesta anche dalle altre proposte di legge per l'approvazione di disposizioni attuative della disciplina costituzionale. In merito, nel rimettersi al relatore per la I Commissione per ogni approfondimento, ritiene in ogni caso opportuna un'attenta riflessione, su basi sistematiche, che consideri l'attuale assetto del sistema delle fonti. Fa presente che un profilo assai delicato della discussione in atto tra gli economisti, che costituisce anche in questo caso un'ottima chiave di lettura dei progetti di legge al nostro esame, come del resto delle riforme costituzionali tedesca, spagnola e francese, riguarda la natura delle regole fiscali che secondo alcuni dovrebbero avere carattere non solo procedurale ma anche numerico. In altri termini, la definizione di regole sull'equilibrio di bilancio dovrebbe accompagnarsi alla previsione di regole sul livello della spesa dotate della stessa valenza delle precedenti ed in grado di garantirne l'effettività. Segnala che tra le proposte di legge all'esame delle Commissioni, solo le proposte di legge Merloni 4594 e Antonio Martino 4607 mirano ad introdurre tale seconda tipologia di regole, prevedendo che le spese totali delle amministrazioni pubbliche non possano superare il 45 per cento del prodotto interno lordo. Rileva che l'applicazione di regole sulla spesa, in linea di principio sicuramente virtuose, determina una serie di problemi ampiamente esplorati dagli economisti, se non altro in ragione del fatto che alcune tipologie di spese non sono di per sé comprimibili, come le spese per interessi, ovvero hanno una funzione anticiclica, ad esempio quelle legate ai sussidi di disoccupazione, e sarebbe irrazionale, proprio sotto il profilo economico,primerle. Ritiene che una disciplina della materia dovrebbe in ogni caso rifletterne la complessità e non è detto che il livello da preferire sia quello costituzionale.

Fa presente che la riforma all'esame delle Commissioni ha un solo fondamentale obiettivo, quello di assicurare il rispetto a livello nazionale dei principi e

delle regole stabiliti dal Trattato di Maastricht e dal patto di stabilità e crescita per i Paesi che hanno aderito all'euro. Sottolinea che il pareggio di bilancio è funzionale, in una prospettiva di medio periodo valida per tutti i Paesi dell'euro, ad assicurare il rispetto dei parametri europei in termini di deficit e di debito pubblico. Osserva, inoltre, che, in una prospettiva di lungo periodo, il limite all'indebitamento potrebbe risultare addirittura eccessivo, ma è chiaro che ci si trova a dovere affrontare un'emergenza che impedisce di sottilizzare. Ritiene che occorra, invece, dare un segnale politico forte ai mercati, chiarendo che l'Italia e l'Europa hanno imboccato in modo duraturo la strada del rigore.

Fa presente che le stesse deroghe al principio del pareggio di bilancio disciplinate a livello nazionale coincidono per molti aspetti con quelle già previste nell'ambito del patto di stabilità e crescita e la relativa attivazione non potrà che essere concordata in sede europea. Aggiunge che, a suo avviso, nei casi in cui tale coincidenza non dovesse verificarsi, le deroghe andrebbero valutate con grande attenzione, essendo suscettibili di determinare un conflitto nella fase applicativa tra regole costituzionali e regole europee. Ritiene necessario, per altro verso, essere consapevoli di come, nonostante tutte le possibili verifiche *ex ante*, non sia possibile escludere il determinarsi di squilibri di bilancio. Occorre peraltro operare per limitare il verificarsi di tali squilibri, ad esempio rendendo disponibili previsioni macroeconomiche più affidabili e realistiche, soprattutto per quanto riguarda i tassi di crescita del PIL. Ritiene che la stessa dinamica della spesa non possa essere prevista con una certezza assoluta, anche perché influenzabile da oscillazioni del ciclo economico originate assai spesso da fenomeni internazionali e quindi sottratte al nostro controllo. Se l'economia langue, la spesa in rapporto al PIL non può che aumentare.

Specifica quindi che le proposte di legge in esame non intendono introdurre dei limiti rigidi ed insuperabili alle dina-

amiche del bilancio, ma prevedere meccanismi, questi sì il più possibile automatici ed effettivi, quali i piani di ammortamento e i conti di controllo, volti ad assicurare che, in tempi brevi e certi, si ponga rimedio agli squilibri di bilancio attraverso gli interventi di riduzioni di spesa e di incremento delle entrate ritenuti politicamente più opportuni.

Osserva conclusivamente come, probabilmente proprio a motivo del fatto che tali proposte sono l'espressione del pensiero di economisti che riflettevano su scala europea e internazionale, uno degli interrogativi di maggiore spessore che occorrerà sciogliere nel corso dell'esame parlamentare riguarda le conseguenze effettivamente derivanti dall'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, con particolare riferimento ai rimedi previsti, o da prevedere, dall'ordinamento interno al fine di sanzionare l'operato del legislatore qualora non si riveli in linea con il disposto costituzionale. Certamente la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio e del sostanziale divieto di indebitamento, se non in particolari circostanze e a determinate condizioni, è di per sé destinato a condizionare l'operato degli organi di governo di ogni livello territoriale. La violazione di tali principi avrebbe senz'altro conseguenze a livello politico e di opinione pubblica, facilitando anche una pronta e ferma reazione delle istituzioni europee. A suo avviso, occorre tuttavia approfondire anche la possibilità di attivare anticorpi interni al nostro ordinamento.

Fa presente che alcune indicazioni a riguardo sono contenute nella proposta di legge Bersani 4646, che riconosce un ruolo rilevante al Presidente della Repubblica nel corso dell'*iter* legislativo e affida alla Corte dei conti la facoltà di adire la Corte costituzionale. Un'impostazione diversa sembra invece presentare la proposta di legge Beltrandi 4526 che prevede l'istituzione di un Consiglio di stabilità al fine di prevenire la formazione di disavanzi di bilancio e per assicurare la costante vigilanza sull'equilibrio dei conti pubblici.

Renato CAMBURSANO (IdV) ricorda di avere presentato, subito dopo la firma del Patto Euro Plus una la proposta di legge costituzionale n. 4205 poiché riteneva doveroso, nel momento in cui si avviava la discussione sul Documento di economia e finanza, porre la questione della costituzionalizzazione del vincolo di bilancio. Ricorda in proposito l'audizione svolta dal professor Franco Bruni nella seduta del 16 marzo 2011. Osserva che, dopo diversi mesi, abbiamo compreso di essere arrivati tardi a realizzare la necessità di una tale riforma. Ricorda in proposito come molti mesi siano passati anche dall'intervento, nell'ambito della discussione sul richiamato Documento di economia e finanza, con cui il Ministro Tremonti aveva aperto alla possibilità di introdurre il principio del pareggio nella nostra Costituzione. Sottolinea quindi l'esigenza di procedere bene, ma anche in fretta, richiamando il caso spagnolo, dove, anche grazie a regole di revisione costituzionale diverse, una riforma costituzionale di analogo tenore è stata adottata in poche settimane. Evidenzia quindi di avere sottoscritto anche la proposta di legge Merloni n. 4594, ritenendo utile un aggiornamento in considerazione del dibattito svoltosi negli ultimi mesi.

Giuseppe CALDERISI (Pdl) chiede alla presidenza di valutare l'eventuale abbinamento alle proposte in titolo della sua proposta di legge costituzionale C. 4051, che modifica numerosi articoli della parte seconda della Costituzione, tra cui l'articolo 81, al fine di assicurare la governabilità del Paese. Ricorda che la proposta di legge è stata menzionata anche dal ministro dell'economia e delle finanze, nelle comunicazioni del Governo alle Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato dell'11 agosto scorso, tra le proposte di legge d'iniziativa parlamentare riguardanti la revisione dell'articolo 81 della Costituzione.

Donato BRUNO, *presidente*, considerato che la proposta di legge C. 4051 reca una materia più ampia di quella affrontata

dalle proposte di legge in esame, suggerisce al deputato Calderisi di far confluire le sue ipotesi di modifica dell'articolo 81 della Costituzione in una nuova proposta di legge, che, una volta assegnata, potrà essere rapidamente abbinata a quelle in discussione.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) ringrazia i relatori per le relazioni svolte. Fa presente che il Terzo Polo ha un approccio assolutamente positivo rispetto al tema in esame ed intende contribuire in maniera costruttiva per giungere alla migliore formulazione del testo.

Intende quindi porre l'attenzione su due questioni prioritarie che auspica siano tenute in considerazione nella formulazione del testo che sarà adottato dalle Commissioni I e V.

Si tratta, in primo luogo, del tema della giustizia abilità, che non è affrontato nel disegno di legge del Governo ma che viene invece disciplinato nella proposta di legge n. 4596, con la previsione del ricorso in via di azione alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, in caso di violazione delle disposizioni ivi contenute sia da parte della legge di bilancio, sia da parte di una legge di entrata o di spesa. Si prevede che la Corte dei conti possa agire anche su segnalazione di una minoranza parlamentare, pari ad un quinto dei componenti della Camera o del Senato.

La seconda questione attiene all'opportunità, a suo avviso, di intervenire anche sull'articolo 117 della Costituzione, così come previsto da alcune proposte di legge in esame, per assumere la materia « armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », che attualmente è di legislazione concorrente tra Stato e regioni, tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ricorda che l'annuncio del Governo di voler procedere alla revisione della Costituzione per introdurre il principio del pareggio di bilancio è stato fatto l'11 agosto scorso, in una seduta delle Commissioni riunite af-

fari costituzionali e bilancio di Camera e Senato convocata con urgenza dopo l'interruzione dei lavori parlamentari per la pausa estiva. Nel rimarcare che la presentazione del disegno di legge al Parlamento è avvenuta però soltanto un mese dopo e che il suo esame inizia con quasi un ulteriore mese di ritardo, sottolinea come il dibattito sulla revisione dell'articolo 81 della Costituzione influenzi i mercati finanziari.

Fa poi presente che, in questi stessi giorni, le Camere esaminano la nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, nella quale si fa riferimento a previsioni di crescita che gli istituti di analisi internazionale e le agenzie di *rating* considerano non attendibili.

Ricorda inoltre che il ministro Tremonti ha espresso l'avviso che le ragioni per le quali la Spagna, che fino a poco tempo fa era considerata meno credibile dell'Italia sui mercati finanziari e quindi maggiormente esposta alle speculazioni, è oggi ritenuta più affidabile sono di natura politica.

Chiede quindi al rappresentante del Governo se non ritenga che i tentennamenti e i ritardi mostrati dall'Esecutivo e dalla maggioranza stiano incidendo sulla credibilità dell'Italia nei contesti internazionali.

Il ministro Roberto CALDEROLI, preso atto di quanto evidenziato da alcuni deputati, richiama quanto riportato dal ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, nel corso delle comunicazioni rese davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera e del Senato l'11 agosto 2011.

Quanto alla seconda questione posta dal deputato Mantini, ritiene che la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, volta ad attribuire alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia « armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », potrà utilmente trovare accoglimento dell'ambito della riforma complessiva avviata presso l'altro ramo del Parlamento.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.55.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 5 ottobre 2011.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.55 alle 15.