

N. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) E V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

presentata alla Presidenza il 10 novembre 2011

(Relatori: **BRUNO**, per la I Commissione;
GIANCARLO GIORGETTI, per la V Commissione)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

n. 4205, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAMBURSANO, DONADI, BORGHESI, CIMADORO, DI GIUSEPPE,
DI STANISLAO, MESSINA, MURA, PALADINI, PALAGIANO,
PALOMBA, PIFFARI, CAPODICASA, GRASSI, LO MONTE, OLIVERIO**

Modifica all'articolo 81 della Costituzione,
in materia di debito pubblico

Presentata il 23 marzo 2011

n. 4525, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARINELLO, GIOACCHINO ALFANO, PAGANO, BERNARDO, BACCINI, BIANCOFIORE, DE ANGELIS, VINCENZO ANTONIO FONTANA, GARAGNANI, GAROFALO, GERMANÀ, LAINATI, MARSILIO, MAZZUCA, NOLA, PALMIERI, MARIO PEPE (MISTO-R-A), PIZZOLANTE, PORCU, ROMELE, LUCIANO ROSSI, SISTO, SOGLIA, TORRISI, TRAVERSA

Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica

Presentata il 19 luglio 2011

n. 4526, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA COSCIONI, MECACCI, MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI

Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-*bis* e 81-*ter* della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici

Presentata il 19 luglio 2011

n. 4594, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MERLONI, MISTRELLO DESTRO, CAMBURSANO, CICCANTI, GAVA

Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale

Presentata il 9 agosto 2011

n. 4596, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LANZILLOTTA, DELLA VEDOVA, GALLETTI

Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione,
in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale

Presentata l'11 agosto 2011

n. 4607, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANTONIO MARTINO, STRACQUADANIO, ARMOSINO, BERGAMINI,
BERTOLINI, BIASOTTI, BONCIANI, CAZZOLA, CERONI, DI CENTA,
IANNARILLI, MALGIERI, MAZZUCA, MOLES, PAGANO, PITTELLI,
REPETTI, LUCIANO ROSSI, MARIAROSARIA ROSSI, SANTELLI,
STRADELLA, TORTOLI, VERSACE, VIGNALI**

Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione,
in tema di regole di responsabilità fiscale

Presentata il 7 settembre 2011

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

n. 4620

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(BERLUSCONI)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(TREMONTI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER LE RIFORME PER IL FEDERALISMO
(BOSSI)

E CON IL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
(CALDEROLI)

Introduzione del principio del pareggio di bilancio
nella Carta costituzionale

Presentato il 15 settembre 2011

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

n. 4646, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERSANI, FRANCESCHINI, BARETTA, BRESSA, CAUSI, VENTURA, MARAN, VILLECCO CALIPARI, AMICI, BOCCIA, LENZI, GIACHETTI, QUARTIANI, ROSATO, BORDO, D'ANTONA, FERRARI, FONTANELLI, GIOVANELLI, LO MORO, MINNITI, NACCARATO, POLLASTRINI, VASSALLO, ZACCARIA, CALVISI, CAPODICASA, DE MICHELI, DUILIO, GENOVESE, MARCHI, CESARE MARINI, MISIANI, NANNICINI, RUBINATO, SERENI, VANNUCCI

Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo *I-bis* della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio

Presentata il 27 settembre 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! L'antefatto immediato degli otto progetti di legge costituzionale all'esame dell'Assemblea 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. Hanno aderito al Patto, che resta aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'Unione europea, anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

Il Patto impegna gli Stati aderenti ad adottare misure volte a perseguire i seguenti obiettivi: sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività, occupazione e stabilità finanziaria. Una specifica attenzione è dedicata al coordinamento delle politiche fiscali.

Nell'ambito del Patto, ai nostri fini 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, norma costituzionale o normativa quadro). Ciascun Paese potrà 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.

Ricordiamo, inoltre, come, nella lettera inviata il 5 agosto scorso al Governo

italiano dal Governatore della Banca centrale europea e dal Governatore della Banca d'Italia, venga ritenuta « appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio ».

Tale iniziativa si basa su presupposti teorici che risalgono almeno all'ultimo decennio del secolo scorso ed esprime, 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.

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 all'elaborazione di previsioni e analisi macroeconomiche attendibili.

Per quanto riguarda l'Unione europea, l'esigenza alla quale si intendeva corrispondere era quella di creare a livello nazionale un quadro regolatorio coerente con le regole europee, ed in particolare con i 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. Le condizioni della stabilità finanziaria erano iden-

tificate nel carattere pluriennale del bilancio e nell'individuazione di obiettivi di medio termine. È la fotografia del Patto euro plus.

Le regole nazionali erano intese come funzionali a garantire il conseguimento e, finalità 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.

Come è noto, la Germania nel 2009 e la Spagna nello scorso settembre hanno scelto la via della riforma costituzionale per l'introduzione di regole fiscali del tipo di quelle che abbiamo ora descritto. Anche la Francia sta procedendo in questa direzione.

La modulazione di tali regole ad opera sia delle costituzioni tedesca e spagnola, sia delle proposte di legge costituzionale al nostro esame — con l'eccezione della proposta Marinello n. 4525 che ha una genesi diversa — riflette fundamentalmente gli esiti del contributo fornito dagli economisti che hanno da tempo teorizzato il principio del pareggio del bilancio.

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*.

Altri punti fondamentali della letteratura economica a cui ci riferiamo 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; l'introduzione di regole sulla

spesa; la necessità di un fondamento costituzionale delle regole fiscali.

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 e spagnola e di quella francese *in itinere*) riguarda la natura delle regole fiscali che secondo alcuni dovrebbero essere espressamente previste al fine del contenimento della spesa. In altri termini, al fine di garantire effettività al principio dell'equilibrio del bilancio dovrebbero essere previste regole volte a controllare l'evoluzione della spesa. Le Commissioni non hanno ritenuto di inserire nel testo unificato una previsione in tal senso. In ogni caso non si tratterebbe di definire una specifica regola di spesa ma di limitarsi a prevedere la disciplina di tale strumento (peraltro già noto in diverse forme al nostro ordinamento contabile) in sede di definizione del contenuto della legge di bilancio da parte della legge di principi da approvare con maggioranza qualificata.

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 spesa 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 quindi irrazionale, proprio sotto il profilo economico, comprimerle. Una disciplina della materia dovrebbe in ogni caso rifletterne la complessità e risultare adattabile alla contingenza economica, non potendo pertanto che essere definita da una fonte subcostituzionale.

Terminata l'esposizione della matrice economica, sostanzialmente unitaria, delle proposte di legge all'esame dell'Assemblea, che ha senz'altro agevolato la predisposizione del testo unificato, vorremmo ora fornire alcune brevi chiavi di lettura generali dell'impianto del provvedimento.

La riforma che stiamo esaminando ha un solo fondamentale obiettivo: 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. 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. Va detto, per inciso, che in una prospettiva di lungo periodo il limite all'indebitamento potrebbe risultare addirittura eccessivo, ma è chiaro che ci troviamo a dovere affrontare un'emergenza in modo tempestivo. Occorre dare un segnale politico forte ai mercati, chiarendo che l'Italia e l'Europa hanno imboccato in modo duraturo la strada del rigore.

Le stesse deroghe al principio del pareggio di bilancio che si propone di introdurre 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. Aggiungiamo che, a nostro 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.

Dobbiamo, per altro verso, essere consapevoli di come, nonostante tutte le possibili verifiche *ex ante*, squilibri di bilancio siano sempre possibili. Occorre certo limitarne il verificarsi rendendo disponibili, ad esempio, previsioni macroeconomiche più affidabili e realistiche, soprattutto per quanto riguarda i tassi di crescita del prodotto interno lordo (PIL). La stessa dinamica della spesa non può 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 tende ad aumentare.

Dobbiamo quindi avere ben chiaro come i progetti di legge in esame non intendano introdurre dei limiti irragione-

voli e quindi insostenibili alle dinamiche del bilancio, ma prevedere meccanismi, 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, vengano in evidenza e si ponga rimedio agli squilibri di bilancio attraverso gli interventi di riduzione di spesa e di incremento delle entrate ritenuti politicamente più opportuni.

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 destinata 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.

Venendo ad un più puntuale esame del testo che le Commissioni portano all'esame dell'Assemblea, va osservato come esso sia il frutto di un approfondito e costruttivo confronto tra i gruppi condotto a partire da ben otto progetti di legge costituzionale, tra cui quello del Governo. Si tratta dei seguenti Atti Camera: n. 4205 Cambursano ed altri, n. 4525 Marinello ed altri, n. 4526 Beltrandi ed altri, n. 4594 Merloni ed altri, n. 4596 Lanzillotta ed altri, n. 4607 Antonio Martino ed altri, n. 4620 Governo e n. 4646 Bersani ed altri.

Desideriamo dapprima brevemente ricordare il contenuto degli otto progetti di legge. Facciamo riferimento, in particolare, al disegno di legge del Governo (n. 4620). Questo si propone di introdurre nella Costituzione il principio dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito per tutte le pubbliche amministrazioni, compresi le regioni e gli enti locali. Il principio è introdotto nell'articolo 53 della Costituzione: questo in considerazione del fatto — come si legge nella relazione di accompagnamento — che tale articolo reca le 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.

Al riguardo è utile ricordare che il principio dell'equità intergenerazionale — non richiamato dalla vigente Costituzione — vi viene espressamente introdotto dal disegno di legge costituzionale del Governo C. 4358, 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 d'iniziativa parlamentare esaminate dalle Commissioni: la n. 4594 Merloni ed altri e la n. 4607 Antonio Martino ed altri, nonché la n. 4646 Bersani ed altri.

Altre proposte di legge inseriscono il principio del pareggio di bilancio nell'articolo 81 della Costituzione: così la proposta n. 4205 Cambursano ed altri, la proposta n. 4594 Merloni ed altri, la proposta n. 4607 Antonio Martino ed altri, la proposta n. 4526 Beltrandi ed altri, la proposta n. 4596 Lanzillotta e altri e la proposta n. 4646 Bersani ed altri. 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 scelta del Governo di inserire il principio nell'articolo 53 nasce dalla considerazione che esso deve vincolare tutti gli enti di cui è formata la Repubblica, e non solo lo Stato, al quale soltanto fa riferimento l'articolo 81, che — come noto — è inserito nella sezione II (La formazione delle leggi) del titolo I (Il Parlamento) della parte II della Costituzione e quindi si riferisce soltanto alla legislazione di spesa dello Stato.

Il disegno di legge del Governo prevede poi che il perseguimento — da parte della Repubblica nel suo complesso, in osservanza dei vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea — dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni deve avvenire sulla base di principi e criteri che saranno stabiliti

da una legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. In sostanza il disegno di legge del Governo prevede che la disciplina della contabilità pubblica, e quindi dell'organizzazione del sistema complessivo della finanza pubblica, sia adottata con legge rinforzata nel sistema delle fonti mediante il ricorso a una maggioranza qualificata piuttosto alta: quella dei due terzi dei componenti delle Camere.

Si costituirebbe in questo modo una fonte normativa del tutto peculiare: ad eccezione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali di cui all'articolo 138, 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).

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 e 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 sulla 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, ovvero 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 dispiega.

Anche nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare si rinvencono 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 Antonio 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 del Governo non reca disposizioni in tema di giustiziabilità dei principi enunciati che, invece, si rinvencono 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 alla Corte dei conti la facoltà 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, relativo 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 leggi 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.

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 nuove spese; inoltre, il novellato terzo

comma, secondo periodo, rinvia alla legge prevista dal nuovo terzo comma dell'articolo 53 della Costituzione la definizione del contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio. In tal modo viene definitivamente superata la concezione del bilancio quale legge meramente formale a contenuto rigidamente vincolato dalla legislazione vigente.

L'articolo 3 del disegno di legge del Governo, infine, modifica l'articolo 119 della Costituzione, specificando che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali si esercita nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e che i principi contenuti nella legge prevista dal novellato articolo 53 debbono 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 Antonio Martino ed altri e la proposta n. 4596 Lanzillotta e altri, intervengono sull'articolo 119 della Costituzione. Questi ultimi progetti di legge modificano 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.

Le Commissioni hanno iniziato l'esame degli otto progetti di legge il 5 ottobre scorso, con le relazioni introduttive dei presidenti, e hanno subito deliberato di procedere ad una indagine conoscitiva di approfondimento della materia, che si è svolta nelle sedute del 17, 18, 24, 25 e 26 ottobre 2011. Sono intervenuti i professori Francesco Saverio Bertolini, Antonio Brancasi, Franco Bruni, Piero Alberto Capotosti, Manin Carabba, Francesco D'Onofrio, Dino Piero Giarda, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Francesco Merloni, Enrico Nuzzo, Rita Perez, Giuseppe Pisauro, nonché Serena Sileoni, ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni. Sono altresì intervenuti il Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino e il Vice Direttore generale del Dipartimento di politica economica del

Ministero federale delle finanze della Repubblica federale tedesca Christian Kastrop, il quale si è soffermato in modo assai utile sull'esperienza tedesca relativa all'introduzione del principio di equilibrio del bilancio nella Costituzione. La Fondazione *Magna Charta* e il professor Giovanni Bognetti, che erano stati invitati, hanno comunicato di non poter intervenire e hanno inviato una relazione scritta.

A conclusione dell'indagine conoscitiva, il 3 novembre scorso, le Commissioni hanno deliberato di adottare come testo base per il seguito dell'esame il disegno di legge del Governo. Va detto che, da parte di alcuni gruppi, e in particolare di quello dell'Italia dei Valori, era stata espressa la richiesta che i presidenti elaborassero un testo unificato dei progetti di legge in esame, facendovi confluire non soltanto i migliori suggerimenti provenienti dagli stessi progetti di legge, ma anche quanto emerso dall'indagine conoscitiva e dalle audizioni.

La limitatezza dei tempi a disposizione ha però suggerito di non seguire questa strada. Per l'elaborazione di un testo unificato sarebbe stato necessario infatti più tempo di quello disponibile. Si è pertanto preferito, da parte dei presidenti, proporre l'adozione del disegno di legge del Governo come testo base, in modo da avere un testo di riferimento per gli emendamenti e poter poi riflettere su questi ultimi al fine di arrivare ad un testo il più possibile condiviso.

Così è avvenuto e gli emendamenti presentati sono stati discussi, in modo costruttivo, nell'ambito di un comitato ristretto che si è riunito l'8 e il 9 novembre 2011 e che ha elaborato un nuovo testo del provvedimento. Considerato che nella redazione di questo nuovo testo le Commissioni hanno svolto un ruolo di primo piano si è deciso, di comune accordo, di rivedere la decisione precedentemente assunta e di procedere all'adozione di questo nuovo testo come nuovo testo base, in modo che il lavoro svolto dalle Commissioni non figurasse come mero contributo alla modifica del disegno di legge del Governo, ma — con più aderenza a quanto

in effetti avvenuto — emergesse nella sua autonomia: esso è frutto infatti di un impegno condiviso che ha condotto alla definizione di un'articolato del tutto nuovo — un testo unificato dei progetti di legge costituzionale in esame — al quale il Governo ha contribuito, con il suo disegno di legge, al pari dei gruppi. Questi ultimi hanno conseguentemente convenuto di rinunciare a chiedere un termine per la presentazione di emendamenti al nuovo testo base, riservandosi di presentarne eventualmente in Assemblea.

Quanto al testo unificato licenziato dalle Commissioni, questo si compone di cinque articoli: i primi quattro recano modifiche agli articoli 81, 100, 117 e 119 della Costituzione, mentre l'ultimo articolo reca disposizioni di carattere organizzatorio.

Le Commissioni hanno innanzitutto ritenuto di non modificare la prima parte della Costituzione, anche in considerazione della difficoltà di individuare una collocazione appropriata per la disciplina in questione.

L'articolo 1 del provvedimento sostituisce l'articolo 81 della Costituzione. Il testo proposto prevede, al primo comma, che lo Stato, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

In base al secondo comma, l'equilibrio del bilancio è assicurato tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, prevedendo verifiche, preventive e consuntive, nonché misure di correzione. Ciò significa che l'equilibrio di bilancio da perseguire deve avere natura strutturale, non potendo essere insensibile all'andamento del ciclo economico. Le Commissioni, differenziandosi sul punto dalle scelte compiute del Governo, hanno precisato, in linea con la disciplina europea, che ciò deve avvenire anche quando il ciclo economico è favorevole, generando avanzi da utilizzare nelle fasi critiche.

Il medesimo comma chiarisce che il ricorso all'indebitamento è inoltre consentito al verificarsi di eventi eccezionali o di una grave recessione economica che non

possono essere affrontati con le ordinarie decisioni di bilancio. Nella fattispecie le Commissioni hanno espressamente richiamato un'ulteriore ipotesi di ricorso all'indebitamento non presente nel testo del Governo — la grave recessione economica — ma coerente con il Patto di stabilità e crescita. Il ricorso all'indebitamento è autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere, adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, e deve essere accompagnato dalla definizione di un percorso di rientro.

Sempre al secondo comma è precisato che nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali o di una grave recessione economica, lo Stato deve concorrere a garantire, ove necessario, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione] nonché delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane [articolo 117, secondo comma, lettera *p*)]. Tale previsione assegna allo Stato, l'unico degli enti che costituiscono la Repubblica a perseguire l'equilibrio di bilancio in termini strutturali e a poter comunque ricorrere, nei limiti anzidetti, all'indebitamento, di assicurare, in coerenza con l'articolo 117 della Costituzione, lo svolgimento dei compiti fondamentali degli enti territoriali anche al verificarsi di emergenze economiche o di altra natura.

Al terzo comma è previsto che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. La disposizione — ove, rispetto al testo vigente del quarto comma, le parole « ogni altra legge » sono sostituite dalle parole « ogni legge » — è coerente con la soppressione dell'attuale terzo comma, in base al quale con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. In sostanza, si prevede che anche la legge di bilancio, avendo perso il carattere di legge formale e pertanto inidonea a prevedere nuove entrate o nuove spese, qualora importi nuove o maggiori spese, debba reperire le risorse

per farvi fronte. Per rafforzare la responsabilità del legislatore è stato reso più severo il tenore del comma: non basta più infatti che la legge che prevede spese «indichi» i mezzi per farvi fronte; occorre che essa «provveda» a tali mezzi. Si tratta di una formulazione già avanzata durante i lavori dell'Assemblea costituente, ma che era stata scartata a beneficio di quella attuale.

Il quarto comma riproduce in sostanza l'attuale primo comma dell'articolo 81, salvo precisare che l'approvazione annuale, da parte delle Camere, del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo avviene con legge.

Il quinto comma riproduce l'attuale secondo comma: l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il sesto comma è invece nuovo e prevede che il contenuto della legge di bilancio e i principi e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Si prevede quindi una fonte nuova, di livello subordinato alla Costituzione, ma sovraordinato alla legge ordinaria, per la legge di contabilità e finanza pubblica. Inoltre in tal modo la legge statale viene espressamente autorizzata a disciplinare l'intera pubblica amministrazione e in particolare gli enti che, seppure di livello nazionale, non rientrano nell'amministrazione statale, quali gli enti di previdenza e assistenza. In tal modo l'equilibrio di bilancio risulta assicurato con riferimento a tutti gli enti rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita e della definizione del conto economico delle amministrazioni pubbliche definito secondo il SEC (Sistema europeo dei conti) 95.

L'articolo 2 novella l'articolo 100 della Costituzione per prevedere che la Corte dei conti possa promuovere il giudizio di legittimità costituzionale di una legge per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma del nuovo

articolo 81. A tal fine si prevede la revisione della legge costituzionale che, ai sensi dell'articolo 137 della Costituzione, stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte costituzionale. In particolare, potrà essere previsto il ricorso in via diretta della Corte dei conti alla Corte costituzionale.

L'articolo 3 modifica l'articolo 117 della Costituzione inserendo le materie della stabilizzazione del ciclo economico e della armonizzazione dei bilanci pubblici tra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e, conseguentemente, eliminando quest'ultima materia (armonizzazione dei bilanci pubblici) dall'elenco di quelle attribuite alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni.

L'articolo 4 interviene poi sull'articolo 119 della Costituzione, ove sono modificati il primo e il sesto comma ed è aggiunto un nuovo ultimo comma.

L'attuale primo comma prevede che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. La modifica proposta prevede che gli enti territoriali debbano anche concorrere all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea: quest'ultima modifica è stata introdotta su proposta dei relatori al momento del conferimento del mandato a riferire in Aula. Col riferimento ai vincoli europei si è così esteso alle autonomie territoriali quanto previsto, al primo comma del novellato articolo 81, per lo Stato.

È inoltre precisato che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese dei relativi bilanci, prevedendo verifiche, preventive e consuntive, nonché misure di correzione. Si tratta, in sostanza, di una norma di responsabilizzazione finanziaria analoga a quella introdotta per lo Stato all'articolo 81.

Il sesto comma dell'articolo 119 — ai sensi del quale gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento — è modificato

per precisare che il ricorso all'indebitamento deve essere accompagnato dalla definizione di piani di ammortamento. È inoltre posta la condizione che per il complesso degli enti medesimi ovvero per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci.

Infine, è aggiunto all'articolo 119 un nuovo comma, in base al quale la legge di contabilità, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81, deve anche stabilire, nel rispetto del principio di coordinamento, le modalità sulla base delle quali i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni assicurano l'equilibrio dei propri bilanci e concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Le modifiche introdotte all'articolo 119 della Costituzione assicurano nel loro complesso la piena attuazione del principio dell'equilibrio dei bilanci nei confronti delle regioni e degli enti locali, vincolandoli a concorrere con lo Stato agli adempimenti che derivano alla Repubblica dall'appartenenza all'Unione europea. Tali fi-

nalità vengono perseguite anche attraverso l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di stabilizzazione della finanza pubblica (materia attualmente non menzionata dal testo costituzionale) e con la trasformazione da concorrente a statale esclusiva della competenza legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci.

L'articolo 5, infine, stabilisce che la predetta legge di contabilità di cui al sesto comma dell'articolo 81 sia approvata entro il 30 giugno 2013 e che le modifiche alla Costituzione si applichino a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Sul testo unificato sono stati acquisiti i pareri favorevoli delle Commissioni II (Giustizia), VI (Finanze) e XIV (Politiche dell'Unione europea), mentre la Commissione parlamentare per le questioni regionali non si è espressa.

Donato BRUNO, *Relatore*
per la I Commissione,

Giancarlo GIORGETTI, *Relatore*
per la V Commissione.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

La II Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il testo unificato dei progetti di legge costituzionale n. 4205 e abbinati,

evidenziato come l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di impugnativa diretta delle leggi innanzi alla Corte costituzionale per violazione del principio costituzionale di copertura finanziaria possa rischiare di attribuire alla Corte dei conti un ruolo autonomo nei confronti dei poteri dello Stato e, in particolare, del potere legislativo,

evidenziato altresì come tale ruolo si discosti da quello previsto dalla Costituzione che configura la Corte dei conti quale organo ausiliario che, attraverso il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato, effettua valutazioni su ciascun esercizio finanziario nel suo complesso che possono tradursi in segnalazioni al Parlamento, al quale spetta poi la valutazione finale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE)

La VI Commissione,

esaminato il testo unificato dei progetti di legge costituzionale n. 4205 e abbinati, recante « Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale »;

evidenziato come il provvedimento introduca un elemento di grande novità nella disciplina delle finanze pubbliche, inserendo nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio, il quale si estende, oltre che al bilancio dello Stato, a tutti i bilanci delle pubbliche amministrazioni;

sottolineato come il provvedimento assuma estrema rilevanza politica, soprattutto nell'attuale fase di acuta crisi economico-finanziaria, in quanto costituisce un elemento fondamentale per fornire, a livello istituzionale, rassicurazioni circa la tenuta dei conti pubblici italiani e per riaffermare, sia nei confronti del Paese, sia nel dialogo

con le istituzioni europee, sia rispetto ai mercati internazionali, la ferma volontà del legislatore nazionale di mantenere sotto controllo gli equilibri di bilancio e di ridurre le dimensioni del debito pubblico nazionale;

rilevato come l'introduzione del principio del pareggio risulti strettamente correlata con l'assetto complessivo del sistema tributario, come definito dall'articolo 53 della Costituzione, il quale individua nella capacità contributiva il principio in base al quale è determinato il concorso dei contribuenti alle spese pubbliche;

sottolineato come, in tale contesto, sarebbe stato opportuno affrontare anche il tema della costituzionalizzazione di alcuni principi fondamentali sanciti, a livello di legge ordinaria, dallo Statuto dei diritti dei contribuenti di cui alla legge n. 212 del 2000, in particolare per quanto riguarda la limitazione del ricorso a norme interpretative in materia tributaria; il divieto di adottare norme di natura retroattiva concernenti gli elementi costitutivi dei tributi; l'obbligo di stabilire che le modifiche relative a tributi periodici si applichino solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono; l'obbligo di stabilire che i nuovi adempimenti a carico dei contribuenti abbiano necessariamente una scadenza ragionevolmente ampia, successiva alla data dell'entrata in vigore delle norme che li introducono o all'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione,

esaminato il testo unificato dei progetti di legge costituzionale n. 4205 Cambursano e abbinati, recante « Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale »;

premesso che:

le disposizioni vigenti dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria e il Protocollo sui disavanzi eccessivi non stabiliscono espressamente l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole costituzionali volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo;

la direttiva sui quadri di bilancio nazionali, approvata in via definitiva dal Consiglio dell'Unione europea il 4 ottobre 2011, stabilisce, all'articolo 5, l'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di regole di bilancio numeriche che promuovano effettivamente l'osservanza dei rispettivi obblighi derivanti dal Trattato nel settore della politica di bilancio e, in particolare, il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito;

il Patto euro plus, approvato dal Capi di Stato o di Governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo, impegna gli Stati aderenti a recepire le regole di bilancio fissate nel Patto di stabilità e crescita nelle costituzioni o nella legislazione nazionale, ad esempio sotto forma di « freno all'indebitamento » o di una regola collegata al saldo primario o regola di spesa, purché sia garantita la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale;

il medesimo Patto precisa che la Commissione sia, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia « compatibile e sinergica » con le regole dell'Unione europea;

la dichiarazione approvata dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro del 26 ottobre 2011 ha elogiato l'obiettivo dell'Italia di introdurre nella Costituzione una norma in materia di pareggio di bilancio entro la metà del 2012;

tale obiettivo sarebbe stato indicato in una lettera trasmessa, prima del medesimo vertice, dal Presidente del Consiglio dei ministri ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea e recante illustrazione delle misure che il Governo italiano intende assumere per assicurare una finanza pubblica sostenibile e per creare condizioni strutturali favorevoli alla crescita;

il Patto euro plus e la richiamata dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro, pur non avendo effetti giuridicamente vincolanti, si inseriscono nel quadro di interventi urgenti assunti a livello europeo per ristabilire, a fronte di manovre speculative, la sostenibilità delle finanze pubbliche e la fiducia dei mercati finanziari;

tenuto conto che l'adozione del testo unificato in esame appare pertanto necessaria e urgente per assicurare il rispetto degli impegni assunti, a livello politico, in sede di Unione europea;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

TESTO UNIFICATO
DELLE COMMISSIONI

—

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

ART. 1.

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

« ART. 81. — Lo Stato, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

L'equilibrio del bilancio è assicurato tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, prevedendo verifiche, preventive e consuntive, nonché misure di correzione. Non è consentito il ricorso all'indebitamento se non al verificarsi di eventi eccezionali o di una grave recessione economica che non possono essere affrontati con le ordinarie decisioni di bilancio. Il ricorso all'indebitamento, accompagnato dalla definizione di un percorso di rientro, è autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere, adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali o di una grave recessione economica, lo Stato concorre a garantire, ove necessario, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*).

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio 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.

Il contenuto della legge di bilancio e i principî e i criteri volti ad assicurare

l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera ».

ART. 2.

1. Al secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

« La legge costituzionale di cui all'articolo 137 stabilisce le modalità e le condizioni nel rispetto delle quali la Corte dei conti può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'articolo 81 ».

ART. 3.

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *t)* stabilizzazione del ciclo economico, armonizzazione dei bilanci pubblici; »;

b) al terzo comma, primo periodo, sono soppresse le parole: « armonizzazione dei bilanci pubblici e ».

ART. 4.

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nel rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese dei relativi bilanci, prevedendo verifiche, preventive e consuntive, nonché misure di correzione, e concorrono all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea »;

b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , con la contestuale definizione di piani

di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti medesimi ovvero per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci »;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, stabilisce, nel rispetto del principio di coordinamento, le modalità sulla base delle quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni assicurano l'equilibrio dei propri bilanci e, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni ».

ART. 5.

1. Entro il 30 giugno 2013 le Camere approvano la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale.

2. Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

€ 2,00



16PDL005270