

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

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 21 febbraio 2012

(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**

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 (MI-
STO-R-A), PIZZOLANTE, PORCU, ROMELE, LUCIANO ROSSI,
SISTO, SOGLIA, TORRISI, TRAVERSA**

n. 4526, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

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

n. 4594, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MERLONI, MISTRELLO DESTRO, CAMBURSANO, CICCANTI, GAVA

n. 4596, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LANZILLOTTA, DELLA VEDOVA, GALLETTI

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

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)

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, FONTA-

NELLI, GIOVANELLI, LO MORO, MINNITI, NACCARATO, POLLASTRINI, VASSALLO, ZACCARIA, CALVISI, CAPODICASA, DE MICHELI, DUILIO, GENOVESE, MARCHI, CESARE MARINI, MISIANI, NANNICINI, RUBINATO, SAMPERI, SERENI, VANNUCCI

**APPROVATI, IN UN TESTO UNIFICATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI**

il 30 novembre 2011 (v. stampato Senato n. 3047)

**APPROVATO, SENZA MODIFICAZIONI, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

il 15 dicembre 2011

Introduzione del principio del pareggio di bilancio
nella Carta costituzionale

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 15 dicembre 2011*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo unificato delle proposte di legge costituzionale C. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-B, avente ad oggetto l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, giunge alla Camera in seconda lettura, dopo essere stato approvato nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento.

Tale testo, infatti, è stato approvato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati, il 30 novembre 2011, e dal Senato della Repubblica, il 15 dicembre 2011.

L'articolo 1 novella interamente l'articolo 81 della Costituzione, il quale — insieme con l'articolo 119, per quanto riguarda Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, nonché con altre disposizioni quali quelle contenute negli articoli 41, 43 e 45 — detta i principi costituzionali sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, i quali concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici.

Il primo comma dell'articolo 81, come riformulato dal disegno di legge in esame, pone l'obbligo per lo Stato di assicurare per il proprio bilancio «l'equilibrio tra le entrate e le spese» tenendo conto «delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

Il secondo comma dell'articolo 81, nel nuovo testo, reca la disciplina delle possibili deroghe alla regola generale — sancita dal primo comma — dell'equilibrio tra le entrate e le spese, stabilendo che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Gli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento sono individuati in via generale, dal successivo articolo 5, comma 1, lettera *d*).

Tali eventi eccezionali possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali.

Il ricorso all'indebitamento, sempre in base a quanto previsto dal citato articolo 5, comma 1, lettera *d*), deve comunque essere accompagnato dalla definizione di un percorso di rientro.

Il terzo comma del nuovo testo dell'articolo 81 riproduce, con alcune modifiche, le disposizioni attualmente previste al quarto comma del medesimo articolo, relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi.

In particolare, il nuovo testo prevede che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte: l'obbligo di copertura finanziaria è quindi configurato come obbligo di «provvedere» — e non più solo di «indicare» — i mezzi per fare fronte ai nuovi o maggiori oneri (e non più alle «spese»); tale obbligo di copertura vale inoltre ora per «ogni legge», e non più solo per ogni «altra legge», come previsto nel testo vigente, dove con «altra legge» si intende ogni legge diversa da quella di bilancio.

Il nuovo quarto comma riproduce, nella sostanza, il primo comma del vigente articolo 81, stabilendo che le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio (e non più «i bilanci») e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. La disposizione 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, qualora importi nuove o maggiori spese, debba reperire le risorse per farvi fronte.

La norma conferma la disciplina dei rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio, riba-

dendo i principi della annualità del bilancio e della sua decisione parlamentare, dell'obbligo di rendicontazione, della unità ed unitarietà del bilancio, nonché il principio della esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio.

Il nuovo quinto comma riproduce senza modifiche il secondo comma del vigente articolo 81, che consente l'esercizio provvisorio del bilancio, disponendo che esso non possa essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il nuovo sesto comma reca una norma con la quale viene demandato ad una apposita legge — oggetto di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera — il compito di stabilire il contenuto della legge di bilancio, nonché le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

L'articolo 2 premette all'articolo 97 della Costituzione, concernente la pubblica amministrazione, un nuovo comma secondo il quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. La modifica dell'articolo 97 ha la funzione di generalizzare l'obbligo di equilibrio di bilancio, rendendolo valido per tutte le pubbliche amministrazioni della Repubblica.

L'articolo 3 novella l'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, attribuendo la materia « armonizzazione dei bilanci pubblici » alla competenza legislativa esclusiva statale e non più — come nel riparto vigente — alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

La conseguenza di maggior rilievo è che lo Stato non vede più la propria competenza in materia limitata — come attualmente — ai soli principi fondamentali, ma essa si espande anche alla normativa di dettaglio. A ciò si accompagna la conte-

stuale attribuzione allo Stato della potestà regolamentare sulla materia, in forza del comma sesto del medesimo articolo 117, e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni.

L'articolo 4 novella l'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione.

In particolare, il periodo aggiunto alla fine del primo comma dell'articolo 119 — che nel testo vigente fissa il principio dell'autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) delle autonomie territoriali — introduce due nuovi elementi: in primo luogo, condiziona detta autonomia al « rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci »; in secondo luogo, prescrive che le autonomie territoriali concorrano « ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea ».

Il principio del « pareggio di bilancio » viene così riferito alla singola autonomia territoriale (« nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci »), anche se, con il nuovo sesto comma dell'articolo 119, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali.

Il periodo aggiunto alla fine del sesto comma, secondo periodo, dell'articolo 119 — che nel testo vigente consente l'indebitamento delle autonomie territoriali « solo per finanziare spese di investimento » — introduce, infatti, due ulteriori condizioni all'indebitamento delle autonomie territoriali: in primo luogo, richiede « la contestuale definizione di piani di ammortamento »; in secondo luogo, impone che « per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio ».

L'introdotta principio dell'equilibrio del bilancio del singolo ente trova dunque, nella disciplina della facoltà di indebitamento dello stesso singolo ente, una sua esplicita, ma disciplinata eccezione. Sono le due nuove condizioni poste al debito che, pur in presenza della possibilità di indebitamento del singolo ente, confermano il rispetto del principio del pareggio, ma su due diversi piani: sul piano intertemporale, a livello dello stesso singolo ente (definendo il piano di ammortamento

mento, l'ente garantisce l'equilibrio totale sul complesso del periodo dato); e sul piano interterritoriale (posto che il debito è possibile solo se è compensato dall'equilibrio dell'aggregato regionale di cui l'ente fa parte).

Tale normativa va letta in connessione con quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, lettera *b*), del testo in esame, in base al quale la citata legge di contabilità «rinforzata» disciplina anche la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato in base al testo in esame.

L'articolo 5 — diversamente dai primi quattro articoli del disegno di legge in esame — non reca novelle al testo della Costituzione, configurandosi, quindi — analogamente al successivo articolo 6 — come disposizione di rango costituzionale, ma non facente parte della Costituzione.

In particolare, il comma 1 dell'articolo affida alla «legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione» — ossia alla legge di contabilità oggetto di approvazione a maggioranza qualificata — la disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, di numerosi temi, elencati nei primi due commi dell'articolo.

La lettera *a*) del comma 1 individua, tra i contenuti di tale legge, la disciplina delle verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica.

La lettera *b*) prevede che la legge disciplini l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni. Detti scostamenti dovranno essere analizzati distintamente a seconda che essi siano dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi o ad eventi eccezionali.

L'ammontare complessivo di tali scostamenti di segno negativo assume rilievo al fine dell'adozione di misure di correzione secondo quanto stabilito dalla successiva lettera *c*), la quale disciplina l'ipotesi in cui, al verificarsi di tali scostamenti,

sorga la necessità di procedere con misure di correzione dei conti pubblici.

In particolare, la legge dovrà individuare il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla precedente lettera *b*) e corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale si richiede l'adozione degli interventi di correzione.

La lettera *d*) esplicita gli «eventi eccezionali» che, ai sensi del novellato secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione, consentono di ricorrere all'indebitamento. Più in dettaglio, il testo in esame demanda alla legge a procedura rafforzata la definizione delle seguenti fattispecie, che vengono a configurarsi quali eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione: gravi recessioni economiche; crisi finanziarie; gravi calamità naturali.

La lettera *e*) demanda alla predetta legge di contabilità l'introduzione di regole sulla spesa finalizzate a consentire la salvaguardia degli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La lettera *f*) prevede che sia disciplinata l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale vanno attribuiti compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

La lettera *g*) concerne il tema della garanzia dei diritti fondamentali e della solidarietà «verticale» tra lo Stato e i livelli di governo territoriale. In particolare — con riferimento al contenuto della legge di contabilità «rinforzata» — la disposizione dispone che questa disciplini le modalità con cui lo Stato concorre ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali («gli altri livelli di governo») dei «livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

Ciò avviene in due ipotesi: da una parte nelle fasi avverse del ciclo economico, e,

dall'altra parte, nelle gravi recessioni economiche, nelle crisi finanziarie e nelle gravi calamità naturali, ossia negli eventi eccezionali per i quali la precedente lettera *d*) consente allo Stato il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo che consente interventi correttivi.

La norma chiarisce, sia pure in via incidentale, che tali ipotesi di finanziamento statale possono realizzarsi « anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione », configurando pertanto una modifica al contenuto precettivo del testo costituzionale.

Il comma 2 dell'articolo 5 elenca, nelle lettere da *a*) a *c*), tre ulteriori temi che la legge « rafforzata » di contabilità dovrà disciplinare.

Il primo ambito, individuato dalla lettera *a*), è quello del « contenuto della legge di bilancio statale », mentre gli altri due sono temi inerenti al sistema delle autonomie territoriali, vale a dire la facoltà dei diversi enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 del disegno di legge in esame (lettera *b*) e le modalità attraverso le quali i medesimi enti concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (lettera *c*)).

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 la legge di contabilità « rafforzata » è approvata entro il 28 febbraio 2013.

Il comma 4 del medesimo articolo dispone, infine, che le Camere esercitino la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti.

L'articolo 6 prevede, infine, che le disposizioni di cui alla proposta di legge costituzionale in esame si applichino a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Il risanamento e la stabilizzazione della finanza pubblica rappresentano la precondizione

per consentire all'Italia di affrontare con successo gli scenari competitivi determinati dalla globalizzazione e registrare tassi di crescita economica adeguati. La recente crisi economico-finanziaria ha reso improcrastinabili scelte per troppo tempo rinviate e che ormai costituivano una pesante ipoteca sul futuro dell'economia nazionale e rischiavano di pregiudicare le prospettive delle nuove generazioni.

Le ragioni che avevano suggerito al Parlamento un procedimento di approvazione accelerato — la volontà di stabilizzare la finanza pubblica e di fornire un'immagine solida ed affidabile del Paese — appaiono oggi ancora pienamente valide e, anzi, ancora più evidenti alla luce degli ulteriori impegni assunti dall'Italia nell'ambito dell'Unione europea.

Se, infatti, in occasione della prima deliberazione, il Parlamento era chiamato a tenere presente essenzialmente gli impegni assunti dal Governo con il Patto *euro plus* del 25 marzo 2011, volto a sollecitare l'introduzione, a livello nazionale, di disposizioni normative, preferibilmente ma non necessariamente, di livello costituzionale, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita, oggi il quadro europeo risulta più articolato e dettagliato ed idoneo a condizionare in misura più penetrante i legislatori nazionali.

Nel corso della riunione del Consiglio europeo straordinario del 1° marzo 2012 è stato sottoscritto uno schema di « trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria ».

Il nuovo trattato, pur essendo stato stipulato al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea e delle relative procedure, è volto a sviluppare il Patto *euro plus* nonché ad implementare il sistema risultante dal pacchetto di sei atti legislativi dell'Unione europea approvato il 23 novembre in materia di *governance* economica, il cosiddetto *six pack*. Il contenuto fondamentale del trattato è costituito da un patto di bilancio, il cosiddetto *fiscal compact*, diretto a rafforzare il coor-

dinamento delle politiche economiche e a promuovere la *governance* economica dell'eurozona, in modo da supportare gli obiettivi della crescita sostenibile, dell'occupazione nonché della competitività e della coesione sociale.

In particolare, le Parti contraenti, fermo restando il rispetto del diritto dell'Unione europea, sono impegnate ad introdurre e ad applicare, entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, nella procedura di bilancio nazionale, le seguenti regole: il bilancio delle pubbliche amministrazioni dovrà essere in pareggio o in attivo; tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale delle pubbliche amministrazioni rispetta l'obiettivo a medio termine specifico per Paese, come stabilito dalla recente modifica del Patto di stabilità, con un *deficit* che non eccede lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo; gli Stati contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato o che hanno un impatto significativo sul bilancio, ovvero in periodi di grave recessione, salvaguardando la stabilità del bilancio nel medio termine; nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un meccanismo di correzione automatica, da definire sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale.

Il provvedimento in esame, pur essendo stato approvato in prima deliberazione dalla Camera il 30 novembre scorso, appare idoneo a garantire il perseguimento di tutti gli obiettivi indicati dal nuovo trattato e dalla più recente normativa dell'Unione europea in materia di *governance* economica. Allo stesso tempo il disegno di legge, per come è congegnato, è

tale da lasciare al livello nazionale quel margine di discrezionalità necessario ad affrontare contingenze future ed eventi imprevisti.

Nello specifico, all'articolo 2, il pareggio di bilancio viene introdotto in Costituzione facendo riferimento all'equilibrio dei bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quindi gli enti territoriali dotati di autonomia di entrata e di spesa costituzionalmente garantita, da attuare «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea». Tale formulazione appare dotata della flessibilità necessaria a recepire, tra l'altro, la regola contenuta nel trattato secondo la quale l'obiettivo di medio termine, espresso in termini di disavanzo strutturale, può ritenersi rispettato qualora il *deficit* non ecceda lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo.

Appare in tal senso trovare conferma la scelta del Parlamento di fare riferimento nell'articolato al concetto di « equilibrio » e non di « pareggio », quest'ultimo contenuto peraltro nel titolo del provvedimento e destinato ad assumere rilievo in sede di interpretazione e applicazione della disciplina di bilancio anche a livello sub-costituzionale.

Risulta coerente, inoltre, la scelta di qualificare la nozione di equilibrio facendo riferimento alle « fasi favorevoli » ed alle « fasi avverse del ciclo economico », in modo da poter agevolmente riferirsi, in sede di applicazione del disposto costituzionale, al concetto di disavanzo strutturale. Lo schema di trattato fa, infatti, espresso riferimento all'equilibrio strutturale e prevede, come accennato, che sempre in termini strutturali venga calcolato il *deficit* ammesso.

Inoltre, le « circostanze eccezionali » determinate da un « evento inconsueto » al di fuori del controllo delle parti contraenti previste dal trattato quali giustificazioni idonee a deviare temporaneamente dagli obiettivi di bilancio appaiono trovare all'articolo 5, comma 1, lettera *d*) del provvedimento un'adeguata tipizzazione ed una specifica disciplina aderente alla loro peculiare natura. Tale disposizione, peraltro, risulta altresì coerente con il il regola-

mento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che ha modificato il regolamento (CE) n. 1467/1997 del Consiglio, del 7 luglio 1997, che ammette il superamento del valore di riferimento per il disavanzo qualora l'evento inconsueto abbia « rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria » ovvero risulti giustificato da « una grave recessione economica ».

Anche il meccanismo di correzione automatica delle deviazioni dall'obiettivo di medio termine attraverso misure da adottare tempestivamente, previsto dall'articolo 3, commi 1 e 2, del trattato, appare trovare un adeguato riscontro nel meccanismo prefigurato, sia pure in termini generali, sempre dall'articolo 5, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*) del provvedimento che richiede di accertare le cause degli scostamenti rispetto alle previsioni di finanza pubblica, al fine di distinguere quelli legati all'andamento del ciclo economico, che non richiedono misure di correzione, quelli dovuti all'inefficacia degli interventi e quelli riconducibili agli eventi eccezionali di cui si è detto. Gli scostamenti negativi riferibili a queste ultime due tipologie dovranno essere registrati su uno specifico conto e, una volta superato un determinato limite percentuale rispetto al prodotto interno lordo, si dovrà intervenire con misure di correzione. Il predetto limite può tuttavia essere superato quando lo scostamento negativo è dovuto ad eventi eccezionali, ma solo previa definizione di un apposito piano di rientro.

Ulteriori disposizioni del provvedimento risultano quantomeno opportune alla luce di un altro atto normativo dell'Unione europea, la proposta di regolamento COM(2011) 821 definitivo, presentata il 23 novembre 2011, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona, la quale prevede, tra l'altro, che gli Stati debbano pubblicare annualmente i propri programmi di bilancio a medio termine basati su previsioni economiche fornite da un organismo indipendente, nonché isti-

tuire un ente di controllo indipendente per il monitoraggio degli andamenti di bilancio.

Al riguardo, viene in evidenza l'articolo 5, comma 1, lettera *f*) del provvedimento ove sono rese costituzionalmente necessarie verifiche, non solo preventive ma anche a consuntivo, sugli andamenti di finanza pubblica che dovranno essere affidate a un organismo indipendente da istituire presso le Camere, al quale attribuire altresì compiti di analisi della finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio da parte di Governo e Parlamento.

In merito alla necessità di poter fare affidamento su organismi indipendenti si esprime in termini inequivoci anche l'articolo 3, comma 2, del trattato che sottolinea « il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle regole di bilancio ».

Volendo completare la verifica della coerenza del provvedimento con la più recente legislazione dell'Unione europea, occorre ricordare come, sempre l'articolo 5, al comma 1, lettera *e*) del provvedimento preveda l'introduzione di regole sulla spesa al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di ridurre il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, in linea con il regolamento (UE) n.1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che riforma il Patto di stabilità e crescita, ai sensi del quale la crescita annua della spesa non deve superare un tasso di riferimento commisurato al potenziale di crescita del PIL. Inoltre, la proposta di regolamento COM (2011) 821 definitivo prevede che gli Stati membri dispongano di « regole di bilancio numeriche sul saldo di bilancio che, applicate ai processi di bilancio nazionali conseguono l'obiettivo di bilancio a medio termine ».

Si osserva, inoltre, che il rispetto della disciplina europea e, al contempo, la possibilità di un suo adeguamento che tenga conto delle specificità del nostro Paese risulta facilitato dalla scelta effettuata dal Parlamento con il provvedimento in esame

di intervenire in maniera articolata su tre livelli: poche ed essenziali novelle alla Carta; alcune disposizioni più puntuali, sempre di livello costituzionale, volte ad assicurare spessore ed efficacia ai principi contenuti nelle novelle; il rinvio ad una legge ordinaria, da approvare a maggioranza assoluta, della disciplina di dettaglio.

Come si è visto, il provvedimento in esame conferisce forza e valore costituzionale ad alcuni istituti fondamentali della nuova *governance* europea. È una scelta impegnativa che conferma la volontà dell'Italia di proseguire il cammino intrapreso sulla strada del consolidamento della finanza pubblica assicurandone la piena coerenza attraverso l'assoluta trasparenza delle procedure contabili e la predisposizione di istituti che assicurino il conseguimento degli obiettivi predefiniti. In questo quadro risulta di estrema rilevanza il ruolo che viene ad assumere il nuovo organismo indipendente destinato ad operare, in piena autonomia, presso il Parlamento e che dovrà essere disciplinato in coerenza con i principi definiti nell'ambito dell'Unione europea e tenendo conto degli *standard* elaborati a riguardo in sede OCSE sulla base dell'esperienza maturata da una pluralità di analoghi organismi in altri Paesi non solo europei. L'entrata in funzione di tale organismo appare destinata ad accrescere la credibilità e l'affidabilità dell'Italia sul piano internazionale, con riflessi positivi sui giudizi del mercato e degli investitori, agevolando la comunicazione di quanto il nostro Paese sta facendo nel settore della finanza pubblica al fine di assicurare una stabilità duratura ai conti pubblici nazionali.

Secondo l'opinione di alcuni economisti, alcuni dei quali sono stati ascoltati dalle Commissioni riunite in occasione dell'esame in sede referente finalizzato alla prima deliberazione del provvedimento, il pareggio di bilancio rappresenterebbe un vincolo eccessivamente rigido,

specie se introdotto per via costituzionale, che può ritenersi giustificato nell'attuale fase del ciclo economico, ma non può valere come regola di valenza generale e con carattere permanente.

Un dato incontestabile e che risulta consolidato alla luce dell'attività istituzionale e normativa dell'Unione europea successiva al primo esame della materia da parte delle Commissioni riunite, sembra in ogni caso costituito dall'assunzione del principio del pareggio del bilancio quale elemento fondante nel medio-lungo periodo della politica di stabilizzazione finanziaria dell'eurozona.

Resta il problema, da tutti riconosciuto ma spesso, come emerge da ultimo dal trattato al quale si è accennato, più a parole che attraverso atti e fatti concreti, dell'altrettanto incontestabile necessità per i Paesi dell'Unione europea di incrementare i rispettivi tassi di crescita e di poter competere a livello internazionale.

Il provvedimento al nostro esame non può risolvere tale ultima fondamentale questione. Si può, tuttavia, ritenere che, se visto nel suo complesso, esso presenti margini di elasticità e di flessibilità non trascurabili e, in particolare, non precluda affatto ma, al contrario, agevoli, a fronte di una precisa garanzia in termini di corretta ed equilibrata gestione della finanza pubblica a livello nazionale, il perseguimento in ambito europeo di strategie che si pongano come obiettivi la crescita, l'occupazione e la competitività.

L'esame in Commissione in terza lettura ha consentito di confermare il consenso unanime dei gruppi parlamentari riguardo al provvedimento che introduce una riforma ampiamente condivisa e della cui opportunità la stessa opinione pubblica appare pienamente consapevole.

Donato BRUNO,
Relatore per la I Commissione,

Giancarlo GIORGETTI,
Relatore per la V Commissione

TESTO

APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

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

« ART. 81. — Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

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, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese 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, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale ».

ART. 2.

1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente:

« Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione eu-

ropea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico ».

ART. 3.

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

a) al secondo comma, lettera *e*), dopo le parole: « sistema tributario e contabile dello Stato; » sono inserite le seguenti: « armonizzazione dei bilanci pubblici; »;

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

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 dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza 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 di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio ».

ART. 5.

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera *b)* del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera *c)* del presente comma sulla base di un piano di rientro;

e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera *d)* del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Re-

gioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

ART. 6.

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

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0057490