

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione ( <a href="#">Versione per stampa</a> )	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento bilancio
Titolo:	Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - A.C. 4205-B e abb. - Elementi per l'istruttoria legislativa
Riferimenti:	<a href="#">AC N. 4205-B/XVI</a>
Serie:	Progetti di legge Numero: 551 Progressivo: 5
Data:	20/02/2012
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni V-Bilancio, Tesoro e programmazione

20 febbraio 2012

n. 551/5

## Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale A.C. 4205-B e abb. Elementi per l'istruttoria legislativa

<b>Numero del progetto di legge</b>	4205-45325-4526-4594-4596-4607-4620-4646-B
<b>Titolo</b>	Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale
<b>Iniziativa</b>	Parlamentare e governativa
<b>Iter al Senato</b>	Si, approvato in prima deliberazione in data 15 dicembre 2011
<b>Numero di articoli</b>	6
<b>Commissione competente</b>	I (Affari costituzionali) e V (Bilancio)
<b>Sede</b>	Referente

### Contenuto

Il disegno di legge costituzionale recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale è stato approvato in prima deliberazione dalla Camera il 30 novembre 2011. Il testo scaturisce dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo. Il successivo 15 dicembre il provvedimento è stato approvato in prima deliberazione, senza modificazioni, anche dal Senato e ora, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, per divenire legge esso dovrebbe essere adottato nuovamente, nel medesimo testo, da entrambe le Camere in un intervallo non minore di tre mesi dalla prima deliberazione.

Per quanto concerne il contenuto dell'articolato, il disegno di legge introduce nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

Le modifiche proposte, che intervengono novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, incidono sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali.

In particolare, l'**articolo 1** novella interamente l'art. 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali - con l'art. 119 per quanto riguarda Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, nonché con altre disposizioni costituzionali quali quelle contenute negli artt. 41, 43 e 45 - concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici.

Il **primo comma dell'art. 81**, come riformulato dal disegno di legge in esame, pone un obbligo per lo Stato di assicurare per il proprio bilancio "l'equilibrio tra le entrate e le spese", in modo da tenere conto "delle fasi averse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".

Il **secondo comma** dell'art. 81 Cost., 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 dal successivo articolo 5, comma 1, lettera d), laddove vengono specificati i contenuti della legge a procedura rafforzata che dovrà essere approvata entro il 28 febbraio 2013 (su cui *vedi infra*).

Tali eventi eccezionali possono consistere in:

- gravi recessioni economiche;
- crisi finanziarie;
- 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** dell'art. 81 Cost., nel nuovo testo proposto, riproduce con alcune modifiche le previsioni attualmente riportate al quarto comma del medesimo art. 81, relative 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 (ove "altra" è intesa come "ogni legge diversa dalla legge di bilancio"); dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri (e non più "spese") "provvede" ai mezzi per farvi fronte (anziché "deve indicare" i mezzi stessi).

Il quarto comma riproduce, nella sostanza, il primo comma del vigente art. 81 della Costituzione, stabilendo che le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio (e non più "i bilanci") e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

La norma conferma la disciplina dei rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio, ribadendo 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 **quinto comma** del novellato art. 81 Cost. riproduce senza modifiche il secondo comma del vigente art. 81, che ha costituzionalizzato l'istituto dell'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 **sesto comma** del novellato art. 81 Cost. 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.

Viene, pertanto, introdotta nel nostro ordinamento una sorta di legge di contabilità "rinforzata" sulla finanza pubblica, che in virtù della sua rilevanza ai fini del pareggio di bilancio deve essere oggetto di approvazione a maggioranza qualificata.

In sostanza, il nuovo sesto comma sembra disporre un quadro così articolato sul piano delle fonti:

1. una legge costituzionale (che va identificata in quella di cui all'art. 5 del disegno di legge in esame - cfr. *infra*) detterà i principi in materia di:
  - contenuto della legge di bilancio,
  - norme fondamentali e criteri volti ad assicurare: l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni;
2. una legge "rinforzata" recherà la disciplina puntuale di quanto sopra, nel rispetto della predetta legge costituzionale.

L'**articolo 2** premette all'art. 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'art. 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'art. 117, secondo e terzo comma della Costituzione, attribuendo la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. *e*) e non più - come nel riparto vigente - alla competenza concorrente (art. 117, terzo comma). La conseguenza di maggior rilievo è che lo Stato non vede più la propria competenza in materia limitata - come è attualmente - ai soli principi fondamentali, ma la espande anche alla normativa di dettaglio. A ciò si accompagna l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza del comma sesto del medesimo art. 117 e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni nella materia in oggetto.

L'**articolo 4** novella l'art. 119, primo e sesto comma, della Costituzione. In particolare, il periodo aggiunto alla fine del **primo comma** dell'art. 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" (principio del *c.d.* "pareggio di bilancio", un'espressione che non compare mai nel testo di revisione, salvo che nel titolo). 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 *c.d.* del "pareggio di bilancio" è riferito alla singola Autonomia territoriale ("nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci"), anche se, come si evince dal sesto comma dell'art. 119 assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali.

Il periodo aggiunto alla fine del **sesto comma**, secondo periodo, dell'art. 119 - che nel testo vigente consente l'indebitamento delle Autonomie territoriali "solo per finanziare spese di investimento" - introduce due ulteriori condizioni al debito 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:

- su piano intertemporale, a livello dello stesso singolo ente: definendo il piano di ammortamento, l'ente garantisce l'equilibrio totale sul complesso del periodo dato;
- su 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 peraltro letta in connessione con quanto disposto dall'art. 5, comma 2, lett. *b*) del testo in esame (*cfr. oltre*), 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'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato in base al testo in esame.

**L'articolo 5** - diversamente dagli articoli 1-4 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'art. 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 sia al primo sia al secondo comma.

La *lettera a)* del comma 1 individua, tra i contenuti di tale legge, la disciplina relativa alle 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: 1) all'andamento del ciclo economico; 2) all'inefficacia degli interventi; 3) 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'art. 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'art. 81, secondo comma, della Costituzione: *a)* gravi recessioni economiche; *b)* crisi finanziarie; *c)* gravi calamità naturali.

La *lettera e)* demanda alla predetta legge di contabilità l'introduzione di regole sulla spesa finalizzate a consentire: 1) la salvaguardia degli equilibri di bilancio; 2) 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)* chiede 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 gli altri livelli di governo territoriale. In particolare - con riferimento al contenuto della legge di contabilità "rinforzata" - la disposizione dispone che questa disciplina 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:

1. nelle fasi avverse del ciclo economico;
2. nelle gravi recessioni economiche, nelle crisi finanziarie e nelle gravi calamità naturali (ossia gli eventi eccezionali per cui la precedente lettera *d)* consente 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 specifica, sia pure in via incidentale, che ciò possa accadere "anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione", configurando pertanto una modifica al contenuto precettivo del testo costituzionale.

Il **comma 2** dell'art. 5 elenca, nelle lettere da *a)* a *c)* tre ulteriori temi che la legge "rafforzata" di contabilità dovrà disciplinare. Il primo ambito individuato (lett. *a)*) è quello del "contenuto della legge di bilancio statale", mentre gli altri due sono temi inerenti al sistema delle Autonomie territoriali, ossia: 1) 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 (lett. *b)*); 2) le modalità attraverso le quali i medesimi enti concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (lett. *c)*).

Ai sensi del **comma 3** dell'art. 5 la legge di contabilità "rafforzata" è approvata entro il 28 febbraio 2013.

Il **comma 4** della articolo dispone, infine, che le Camere 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, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti. Tale norma può essere letta in connessione con quella di cui all'art. 5, primo comma, *lett. f)*.

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.

Si riportano di seguito le modifiche al testo degli articoli 81, 97, 117 e 199 della Costituzione risultanti dal provvedimento.

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	TESTO COME MODIFICATO DALLE PDL 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-B
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 81</b></p> <p>Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.</p>	<p><b>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.</b></p>

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

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

.

Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

**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.

**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.**

#### Articolo 97

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

**Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.**

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

#### Articolo 117, primo comma lett. e) e sesto comma

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

*omissis*

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

*omissis*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; **armonizzazione dei bilanci pubblici** e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

*omissis*

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; **armonizzazione dei bilanci pubblici**; perequazione delle risorse finanziarie;

*omissis*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

#### Articolo 119, primo comma e sesto comma

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

*omissis*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.**

*omissis*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **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.** E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

---

**SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO ISTITUZIONI**

☎066760-3855 – ✉[st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

**SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO**

☎066760-9932 – ✉[st\\_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it)

*I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.*

---

File: AC0691e.doc