

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4596

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

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

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 81 della Costituzione, posto nel 1947 a presidio dell'equilibrio di bilancio e della responsabilità fiscale del legislatore, non ha certo dato risultati positivi, come dimostra, con drammatica evidenza, il fatto che l'Italia ha prodotto uno dei più alti debiti pubblici del mondo raggiungendo, nel 2011, il 120,3 per cento del prodotto interno lordo (PIL). Nel corso dei decenni, e in particolare dalla metà degli anni settanta (si pensi che nel 1977 il rapporto *deficit*/PIL raggiunge addirittura il 22 per cento), il legislatore ha forzato la lettura della norma costituzionale identificando nell'indebitamento una fonte di finanziamento della spesa alla pari delle altre vanificando con cinica continuità lo spirito profondo della regola costituzionale. Una regola che dovrebbe garantire la fedeltà al

patto fiscale, sia in termini di valorizzazione del gettito fiscale e della ricchezza prodotta dai cittadini, sia in termini di lealtà intergenerazionale. Oggi il livello del debito rappresenta la distorsione strutturale del sistema italiano, una distorsione aggravata dal fatto che nei decenni della formazione del debito l'Italia non si è modernizzata, non ha fatto le riforme per la crescita, non ha realizzato le infrastrutture materiali e immateriali necessarie ad assicurare nel tempo la sua capacità competitiva. Ed è ancora questa distorsione che condiziona oggi la stabilità finanziaria del Paese e grava sul futuro delle giovani generazioni impedendo di sostenere le politiche necessarie alla crescita e alla competitività.

Peraltro nel corso dei decenni, a partire dalla legge n. 468 del 1978, le leggi di

contabilità, insieme ai Regolamenti parlamentari, hanno tentato di rendere più stringente il vincolo di copertura delle leggi attraverso l'obbligo di copertura della legge finanziaria e attraverso un rafforzamento procedurale e tecnico delle metodologie di analisi dei costi delle leggi.

Tuttavia, le tecniche incrementalistiche di costruzione dei bilanci e la mancata adozione di una metodologia *zero based budgeting* per la costruzione delle previsioni annuali che collegassero gli stanziamenti di bilancio con la verifica dei relativi programmi di spesa e delle strutture amministrative ad essi dedicate (*spending review*) hanno fatto sì che, nonostante le regole di copertura, la spesa e il debito crescessero in modo esponenziale. E neppure si è ritenuto nel corso degli anni di introdurre almeno la cosiddetta *golden rule* ovvero il principio che solo le spese di investimento possono essere finanziate mediante ricorso all'indebitamento. Un principio che è stato inserito nella nostra Costituzione nel 2001, nel quadro della riforma del titolo V della parte seconda, ma limitatamente alle regioni e agli enti locali.

È stata l'Unione europea, prima con il Trattato di Maastricht poi con il Patto di stabilità e di crescita, a introdurre e rendere vincolanti negli Stati membri regole di responsabilità fiscale che ora il Patto euro plus (adottato con le decisioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011) ha ulteriormente rafforzato stabilendo più forti vincoli quantitativi per le politiche di bilancio e stringenti obiettivi di riequilibrio.

Il Patto euro plus non implica un necessario adeguamento delle regole fiscali a livello nazionale. In Italia si potrebbe ritenere — come peraltro è avvenuto sino ad oggi — che, in virtù dell'articolo 11 della Costituzione, le nuove regole dell'Unione operino automaticamente con forza costituzionale. Ciononostante appare necessario che, in analogia con quanto avvenuto in Germania con la revisione della legge fondamentale tedesca già nel 2009, e con quanto si sta facendo in Spagna, in Portogallo e in Francia (pur se limitatamente

alla *golden rule*), anche in Italia la regola del pareggio di bilancio sia esplicitamente inserita nel testo costituzionale come elemento fondante del patto intergenerazionale e regola fondamentale della gestione della cosa pubblica. Si tratta, infatti, di un passaggio che ha una doppia valenza: da una parte un atto che può rendere più credibile, in una fase grave e delicata della crisi economica e finanziaria globale, di rischio altissimo per la stabilità dell'euro, l'impegno dell'Italia al risanamento strutturale della finanza pubblica; dall'altra parte la discussione in Parlamento e nell'opinione pubblica sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio deve costituire l'occasione per un profondo e irreversibile salto culturale del Paese. Una presa di coscienza collettiva — gravida peraltro di profondi cambiamenti nei comportamenti di tutti e di ciascuno — sulla necessità di ridurre la spesa pubblica, di vivere secondo le nostre reali possibilità, di non dissipare nella spesa corrente le risorse che servono a produrre e a costruire il futuro, a non scaricare sulle spalle dei giovani, che non potranno godere dei benefici previdenziali di cui noi oggi godiamo, anche il carico di un debito insostenibile.

Sono queste le ragioni che ci inducono a presentare la presente proposta di legge costituzionale volta a introdurre la regola del pareggio strutturale di bilancio ma anche a rafforzare le norme poste a presidio dell'equilibrio del bilancio dello Stato e dei bilanci degli altri livelli di governo. Ciò alla luce dell'esperienza di questi decenni e delle fragilità mostrate dall'articolo 81 della Costituzione.

Questi i punti chiave della proposta di legge:

vincolo del pareggio tra spese e entrate del bilancio dello Stato depurando l'andamento del bilancio degli effetti del ciclo economico onde evitare un impatto pro ciclico;

flessibilità della regola in relazione ad eventi eccezionali e impreveduti che devono essere valutati con un voto a maggioranza qualificata;

verifica *ex post* del rispetto del vincolo del pareggio;

giustiziabilità delle eventuali violazioni delle regole dell'articolo 81 sia in relazione al pareggio di bilancio che al vincolo di copertura finanziaria delle leggi;

rafforzamento e non derogabilità con legge ordinaria delle leggi di contabilità;

estensione alle regioni del giudizio di parificazione da parte della Corte dei conti.

L'articolo 1 contiene una serie di disposizioni integrative dell'articolo 81 della Costituzione.

In primo luogo, con il comma 1, viene esplicitato il divieto di utilizzare l'indebitamento per coprire nuove spese o maggiori entrate chiarendo in modo definitivo la portata del quarto comma dell'articolo 81 aggirato, eluso, violato per decenni al fine di consentire ciò che nell'intenzione dei costituenti non era consentibile ovvero la copertura delle leggi di spesa mediante il ricorso al debito. Il comma 2 aggiunge cinque commi all'articolo 81 della Costituzione introducendo la disciplina del pareggio di bilancio. Viene tuttavia attenuata la rigidità della regola stabilendo che il pareggio sia calcolato al netto degli effetti del ciclo economico. Effetti che non saranno tuttavia rimessi alla discrezionalità del Governo ma discenderanno direttamente dall'Unione europea in modo da evitare forme di elusione del vincolo o anche di sterile confronto politico sulla interpretazione della congiuntura. I numeri li dà l'Europa. Si stabilisce anche che nel caso in cui il rendiconto accerti un disavanzo questo debba essere riassorbito nell'arco di un triennio attraverso interventi sulla spesa e sulla entrata.

Il nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione stabilisce la non derogabilità delle norme di contabilità generale e delle norme di legge ordinaria che disciplinano la copertura delle leggi. Vengono quindi rinforzate rispetto alle leggi ordinarie di spesa e anche rispetto alle leggi annuali di finanza pubblica le regole

costituzionali, la cui vulnerabilità è stata, nel corso dei decenni, causa della scarsa efficacia delle norme introdotte prima con la legge n. 468 del 1978 e poi con la legge n. 362 del 1988. Ma proprio per la natura sub costituzionale che le leggi di contabilità generale vengono ad assumere si prevede che la loro approvazione (e la loro modifica) avvenga a maggioranza qualificata. Nel momento in cui il pareggio di bilancio, la responsabilità fiscale e la lealtà intergenerazionale divengono esplicitamente elemento fondamentale del patto costituzionale, le norme che sono strumentali all'effettività di tali principi non possono essere rimesse (specie con leggi elettorali maggioritarie) alla maggioranza politica del momento. Alla legge generale di contabilità così rinforzata e stabilizzata viene altresì rimessa la facoltà di determinare il livello massimo della pressione fiscale cui ovviamente corrisponde il livello massimo della spesa pubblica.

La nostra valutazione è che si tratti comunque di una scelta politica sottoposta alla variazione di fasi anche lunghe del ciclo e, di conseguenza, alla determinazione di politiche coerenti con i cambiamenti dell'economia globale ed europea e anche con il possibile sopraggiungere di eventi eccezionali. La limitazione del peso dello Stato, la determinazione *ex ante* di un livello di pressione fiscale deve essere parte di un patto tra Stato e cittadini ma non può avere la fissità della norma costituzionale. Una regola sottratta alla discrezionalità e alla variabilità delle maggioranze e tuttavia sufficientemente flessibile e dinamica da non impedire politiche fiscali coerenti con il ciclo economico o con scelte di politica economica che abbiano comunque il segno di un interesse nazionale ampiamente condiviso. La determinazione di questo vincolo è quindi rimessa ad una maggioranza qualificata ma ad una fonte ordinaria. La stessa scelta viene operata per quanto concerne la valutazione della eccezionalità degli eventi che possono legittimare una deroga al pareggio di bilancio. Questa decisione può essere adottata a maggioranza di due terzi ma deve esser anche notificata all'Unione

europea onde evitare che possano determinarsi maggioranze consociative che in nome di interessi settoriali o congiunturali concordino deroghe al vincolo del pareggio di bilancio non rispondenti a situazioni effettivamente straordinarie e comunque contrastanti con l'interesse generale. Grandi danni alla finanza pubblica sono stati perpetrati sulla base di larghe maggioranze parlamentari e di accordi politici trasversali. Sulla deroga ai vincoli di bilancio è quindi prudente mantenere sempre acceso il faro dell'Europa.

Infine l'ultimo comma del nuovo articolo 81 colma un'altra grave lacuna, quella per cui è storicamente mancato un presidio giurisdizionale a tutela dell'articolo 81 della Costituzione.

Difficilmente il ricorso incidentale alla Corte costituzionale ha potuto riguardare la violazione delle regole di copertura, violazione che generalmente colpisce l'interesse generale a vantaggio di interessi soggettivi. La norma che si propone introduce pertanto il ricorso in via di azione alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti sia per ciò che attiene al mancato rispetto delle regole di copertura finanziaria delle leggi sia in caso di sospetta violazione della regola del pareggio di bilancio. Si prevede che la Corte dei conti possa anche agire su segnalazione di una minoranza parlamentare: la Corte funge così da filtro cui è rimessa una valutazione di massima sulla fondatezza della eventuale denuncia in modo da evitare che questo nuovo strumento, molto delicato e dalle conseguenze estremamente gravi nel caso di pronuncia di incostituzionalità della legge di bilancio, possa divenire mero strumento di scontro politico.

I successivi articoli recano modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione e sono complessivamente finalizzati a rendere più stringenti le regole dei bilanci regionali e locali, a dare maggiore trasparenza e controllabilità alle relative gestioni partendo dal principio che l'autonomia non può significare opacità o autoreferenzialità. L'articolo 2 modifica l'articolo 117 per attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, oggi materia di legislazione concorrente dello Stato e delle regioni. Ben più ampia dovrebbe essere la riflessione sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni: intanto almeno per quanto concerne regole e vincoli la cui violazione, come risulta evidente dagli effetti dei *deficit* sanitari regionali, ricade poi sull'intera comunità, si prevede che essi abbiano carattere unitario e siano oggetto di giudizio di parificazione da parte della Corte dei conti (vedi nuovo settimo comma dell'articolo 119) la cui articolazione regionale può essere utilmente messa al servizio di una estensione del suo ruolo ausiliario nei confronti del Parlamento ma anche delle assemblee elettive regionali. Infine, la regola del pareggio di bilancio viene estesa alle regioni e alle province, mentre a comuni e città metropolitane si consente di ricorrere all'indebitamento per finanziare interventi infrastrutturali che altrimenti avrebbero una caduta verticale. Viene però fatto divieto di utilizzare la norma per finanziare a debito le ricapitalizzazioni delle società partecipate, operazioni dietro le quali spesso si cela il ripiano di disavanzi correnti.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Al quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « A tali fini non può essere fatto ricorso all'indebitamento ».

2. All'articolo 81 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Il bilancio annuale e il bilancio pluriennale dello Stato devono registrare il pareggio delle spese e delle entrate al netto degli effetti del ciclo economico accertati dall'Unione europea. Qualora il rendiconto annuale faccia emergere, al netto degli effetti del ciclo economico, un disavanzo tra spese ed entrate questo è coperto nel successivo esercizio mediante corrispondente riduzione di spese o aumento di entrate.

Le disposizioni della legge generale sulla contabilità dello Stato e le disposizioni che attuano il presente articolo non possono essere derogate dai Regolamenti parlamentari o dalle leggi ordinarie. Le modifiche alla legge generale sulla contabilità dello Stato sono approvate con la maggioranza dei due terzi da parte di ciascuna Camera.

La legge generale sulla contabilità dello Stato determina il livello massimo delle entrate fiscali in rapporto al prodotto interno lordo.

In casi di eccezionale gravità, previa notifica all'Unione europea, la legge di bilancio, se approvata con la maggioranza dei due terzi, può derogare al divieto di indebitamento indicando il relativo piano di ammortamento non superiore al quinquennio.

La Corte dei conti, anche su segnalazione di un quinto dei componenti della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, ove ritenga che la legge di bilancio o una legge di spesa o di entrata violi le disposizioni del presente articolo,

può, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sollevare questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale ».

ART. 2.

1. Dopo la lettera *e)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione è inserita la seguente:

« *e-bis)* armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ».

2. Al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, le parole: « armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; » sono soppresse.

ART. 3.

1. Il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« I Comuni e le Città metropolitane non possono ricorrere all'indebitamento per finanziare nuove spese correnti o diminuzioni di entrate. È esclusa la garanzia del Stato sui debiti da essi contratti. Essi possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese per investimenti infrastrutturali, con esclusione dei conferimenti di capitale a società partecipate.

La Corte dei conti esercita, secondo le modalità stabilite dalla legge dello Stato, il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e riferisce ai Consigli regionali e al Parlamento ».

ART. 4.

1. Al secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, dopo le parole: « lo richiedono » sono inserite le seguenti: « il rispetto degli articoli 81 e 119, ultimo comma, ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0052510