

SEDE REFERENTE

Martedì 21 febbraio 2012. - Presidenza del presidente della V Commissione Giancarlo GIORGETTI. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.

La seduta comincia alle 10.30.

Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

C. 4205 e abb.-B.

(Esame e conclusione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca l'esame del testo unificato delle proposte di legge costituzionale C. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-B, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», approvato, in prima deliberazione, dalla Camera e dal Senato.

Fa presente che le Commissioni riunite I e V sono quindi chiamate ad esaminare il disegno di legge costituzionale, ai fini della seconda deliberazione prevista dall'articolo 138, primo comma, della Costituzione. Ricorda, infatti, che la Camera ha approvato in prima deliberazione il testo unificato dei progetti di legge costituzionale il 30 novembre 2011 e il Senato ha approvato in prima deliberazione l'identico testo, senza apportarvi modifiche, il 15 dicembre 2011. Ricorda, altresì, che il termine di almeno tre mesi per la seconda deliberazione prevista dall'articolo 138, primo comma, della Costituzione decorre, ai sensi dell'articolo 98 del Regolamento della Camera, dal 30 novembre 2011, data della prima deliberazione della Camera e che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha conseguentemente iscritto il provvedimento nel programma dei lavori dell'Assemblea come primo punto del mese di marzo 2012.

Ricorda, infine, che, ai sensi dell'articolo 99 del Regolamento della Camera, in fase di esame ai fini della seconda deliberazione di un progetto di legge costituzionale non sono ammessi emendamenti. Fa presente, pertanto, che nell'odierna seduta si svolgeranno le relazioni introduttive e l'esame preliminare, per poi passare direttamente alla votazione sul conferimento del mandato ai relatori a riferire in Assemblea.

Donato BRUNO (PdL), *relatore per la I Commissione*, ricorda che il testo del quale le Commissioni avviano oggi l'esame per la seconda deliberazione ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione è lo stesso approvato dalla Camera in prima deliberazione il 30 novembre scorso. Il Senato, infatti, non lo ha modificato.

Le vicende che hanno portato all'approvazione del provvedimento sono a tutti note. La delicatezza del frangente attraversato dall'Italia e dall'Europa negli ultimi mesi dello scorso anno, col determinarsi di una situazione di grave emergenza nazionale e internazionale dovuta alle pressioni speculative dei mercati finanziari sull'area dell'euro e all'acuirsi delle incertezze relative alla sostenibilità dei debiti sovrani di molti Stati, tra cui l'Italia, ha fatto sì che in Parlamento i gruppi mettessero da parte le ordinarie e legittime divisioni per unirsi e contribuire a raggiungere in modo unanime e costruttivo un obiettivo che, prima ancora che richiesto dall'Unione europea, era stato da esse stesse riconosciuto come necessario.

Ricorda che il testo in esame è il risultato del lavoro svolto alla Camera, nel giro di appena due mesi, dalle diverse forze politiche in pressoché piena unità di intenti, con l'appoggio e il sostegno del Governo: un lavoro che ha permesso, a partire da otto progetti di legge, compreso un disegno di legge di iniziativa del Governo, di arrivare a definire un testo condiviso, che l'Assemblea, con alcune modifiche per lo più suggerite dalle stesse commissioni attraverso il comitato dei nove, ha esaminato in tre sole sedute, approvandolo infine il 30 novembre 2011 a larghissima maggioranza: 464 voti favorevoli, 11 astensioni, nessun voto contrario.

Lo stesso spirito di concordia ha permesso al Senato non solo di discutere il provvedimento in tempi ancor più ridotti, ma di approvarlo nello stesso testo adottato dalla Camera. Al Senato le commissioni affari costituzionali e bilancio hanno esaminato il provvedimento in una sola settimana (dal 7 al 14 dicembre scorso) e l'Assemblea lo ha approvato senza modifiche rispetto alla Camera il 15 dicembre 2011, anche qui a larghissima maggioranza: 255 voti favorevoli, 14 astensioni e nessuno voto contrario.

È appena il caso di ricordare che in questo modo l'Italia ha di fatto già adempiuto a uno degli impegni previsti dal trattato sulla stabilità, il coordinamento e *lagovernance* nell'Unione economica e monetaria, il quale prevede che le regole del cosiddetto patto di bilancio, tra cui quella secondo cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo, siano formalizzate negli ordinamenti interni con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di rango costituzionale, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale. Questo deve avvenire entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, che non è ancora stato firmato e dovrebbe essere firmato a marzo, presumibilmente in occasione del prossimo Consiglio europeo dell'1 e 2 marzo prossimi. Per l'attuazione di questo punto l'Italia è quindi in largo anticipo.

Per quanto riguarda il contenuto del provvedimento, si limita a ricordare in estrema sintesi che viene interamente novellato l'articolo 81 della Costituzione stabilendosi l'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 avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Come deroga a questa regola generale è consentito il ricorso all'indebitamento 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, comunque con la definizione di un percorso di rientro. È inoltre previsto che tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, questo al fine di generalizzare l'obbligo, rendendolo valido per tutte le pubbliche amministrazioni della Repubblica.

Conclude osservando che la rapidità con cui si è giunti alla modifica della Costituzione su un punto importante come questo dimostra che, quand'è necessario, è possibile lavorare assieme in spirito di collaborazione per arrivare a un risultato in tempi brevi. Come presidente della Commissione affari costituzionali, non può che auspicare che lo stesso spirito di fattiva collaborazione si formi tra i gruppi anche sulle riforme istituzionali e della legge elettorale.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente e relatore per la V Commissione*, nel ricordare l'andamento dell'esame parlamentare del provvedimento, rileva che 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. Segnala che 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. Fa presente a riguardo che il Consiglio europeo straordinario del 30 gennaio 2012 ha raggiunto un'intesa in merito ad uno schema di «trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria», che sarà sottoscritto a marzo, verosimilmente nel corso del prossimo Consiglio europeo del 1° e 2 marzo 2012. Segnala che 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 dalle proposte legislative approvate il 23 novembre in materia di *governance* economica, il cosiddetto six pack. Fa presente che il contenuto fondamentale del trattato è costituito da un patto di bilancio, il cosiddetto *fiscal compact*, diretto a rafforzare il coordinamento 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.

Osserva che il provvedimento in esame appare idoneo a garantire il perseguimento di tutti gli obiettivi indicati dal nuovo trattato. Si riferisce, nello specifico, all'articolo 2, in base al quale il pareggio di bilancio viene introdotto in Costituzione facendo riferimento all'equilibrio dei bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni da attuare «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea». Ritiene che tale formulazione appaia 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. In tal senso, rileva come trovi 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 di livello sub costituzionale. Ritiene 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 riferirsi, in sede di applicazione del disposto

costituzionale, al concetto di disavanzo strutturale.

Fa presente inoltre che le circostanze eccezionali 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. Rileva che anche il meccanismo di correzione automatica appare trovare un fondamento 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. Osserva che gli scostamenti negativi relativi alle ultime due tipologie di scostamenti dovranno essere registrati su di uno specifico conto e, una volta superato un determinato limite percentuale rispetto al prodotto interno lordo, si dovrà intervenire con misure di correzione. Rileva che 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.

Rileva, inoltre, che ulteriori disposizioni del provvedimento risultano quantomeno opportune alla luce di un altro atto normativo della Unione europea, riferendosi, in particolare, alla proposta di regolamento, 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 (COM(2011)821), laddove prevede che gli Stati debbano pubblicare annualmente i propri programmi di bilancio a medio termine basati su previsioni economiche fornite da un organismo indipendente, nonché istituire un ente di controllo indipendente per il monitoraggio degli andamenti di bilancio. Segnala che a 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.

Volendo completare la verifica della coerenza del provvedimento con la più recente legislazione dell'Unione europea, ricorda come, sempre l'articolo 5, al comma 1, lettera *e*), 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 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.

Ritiene che il rispetto e, al contempo, la possibilità di un adeguamento che tenga conto delle specificità del nostro Paese alla disciplina europea risulti 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.

Evidenzia come, secondo l'opinione di alcuni economisti, alcuni dei quali sono stati ascoltati dalla Commissione 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, e che può ritenersi giustificato nell'attuale fase del ciclo economico ma non può valere come regola di valenza generale e con carattere permanente. Ritiene che 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 della Commissione, sia 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.

Segnala che resta il problema, da tutti riconosciuto ma spesso, come emerge da ultimo dal trattato al quale ho 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. Fa presente che il provvedimento all'esame della Commissione non può risolvere tale ultima fondamentale questione ma ritiene che, se visto nel suo complesso, 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 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.

Renato CAMBURSANO (Misto) esprime soddisfazione per il lavoro svolto dal Parlamento, che, con grande anticipo rispetto ai tempi previsti dall'Unione europea, ha introdotto nella Costituzione una disciplina ferrea ma abbastanza flessibile da tenere conto dei casi eccezionali. Confida quindi nella possibilità di una rapidissima conclusione dell'esame.

Il sottosegretario Gianfranco POLILLO esprime vivo apprezzamento per il lavoro svolto dalle Camere.

Le Commissioni deliberano di conferire il mandato ai presidenti, in qualità di relatori, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, fa presente che le Presidenze delle Commissioni si riservano di designare i componenti