

Schema di disegno di legge costituzionale in materia di pareggio di bilancio

Relazione illustrativa

8 settembre 2011

L'articolo 1 costituzionalizza il principio del pareggio di bilancio relativamente all'aggregato delle Pubbliche Amministrazioni, correlandolo ad un vincolo di contenimento del debito delle stesse Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con le regole vigenti nell'Unione europea e derivanti dal Patto di stabilità e crescita.

Si ritiene che la collocazione più appropriata del principio della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio sia nell'ambito dell'articolo 53, cioè nella Parte prima (Diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel Titolo quarto, concernente i rapporti politici. Il nuovo principio introdotto in Costituzione con la presente modifica appare infatti strettamente correlato alle disposizioni contenute negli attuali due commi dell'articolo 53, che dettano le norme fondamentali concernenti il sistema tributario. La regola del pareggio di bilancio trova infatti la sua base nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio.

Le modifiche proposte sanciscono che il rispetto dei suddetti vincoli deve essere assicurato anche *ex-post* mediante la previsione di verifiche a consuntivo, nonché richiama un apparato sanzionatorio in caso di scostamento del risultato finanziario rispetto agli obiettivi fissati *ex-ante*.

La regolamentazione degli aspetti attuativi di tali principi è demandata a una legge dello Stato, da approvarsi a maggioranza assoluta dei due terzi dei componenti di ciascuna delle Camere. Tale scelta deriva dalla difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione italiana aspetti definitivi di grande complessità tecnica. La notevole rilevanza di tali aspetti giustifica, d'altro canto, la scelta di rafforzare la procedura di approvazione della legge in questione, che diverrà lo strumento per la definizione di un rafforzato *framework* istituzionale della finanza pubblica.

Con i seguenti articoli 2 e 3 si provvede, rispettivamente, a calare il nuovo principio del pareggio di bilancio nella disciplina specifica del bilancio dello Stato e in quella relativa alla finanza degli altri Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane).

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, il novellato articolo 81 esplicita che esso rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese, restando escluso il ricorso all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico o a fronte di eventi eccezionali. Relativamente al primo aspetto, il riferimento al ciclo economico è coerente con le vigenti regole europee, che identificano come obiettivo finanziario rilevante per il rispetto del Patto di stabilità e crescita da parte degli Stati membri il saldo strutturale delle Pubbliche Amministrazioni, cioè l'indebitamento netto depurato dagli effetti ciclici e delle misure *una tantum*. Da ciò deriva che in determinate fasi del ciclo economico (*bad times*) l'obiettivo di riferimento, al netto degli effetti ciclici, può essere rappresentato da un disavanzo, consentendo quindi il ricorso all'indebitamento, ma esclusivamente nei limiti degli effetti determinati dal ciclo. Ciò significa che il ricorso all'indebitamento (in deroga alla regola generale) nelle fasi avverse del ciclo è anche quantitativamente limitato agli effetti di

deterioramento della finanza pubblica associati all'andamento congiunturale negativo. Considerazione degli effetti del ciclo che implicherebbe altresì la necessità di presentare avanzi nelle fasi positive del ciclo economico (*good times*), tali da garantire il principio del pareggio *over the cycle*.

La seconda deroga al principio del pareggio di bilancio è individuata nello stato di necessità che non può essere fronteggiato con le ordinarie decisioni di bilancio. Per circoscrivere e rendere effettivamente eccezionale la fattispecie in questione, la novella prevede che lo stato di necessità sia dichiarato dalle Camere con una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Ulteriori dettagli dovranno essere esplicitati nella legge di attuazione per rendere effettivamente eccezionale il ricorso a tale fattispecie di deroga.

L'attuale quarto comma dell'articolo 81 viene sostanzialmente mantenuto, ad eccezione di una modifica semantica tesa a rafforzare il principio della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa. Attingendo ai lavori della Costituente, si ritiene di sostituire la parola "indica" con quella "provvede", laddove la norma costituzionale obbliga ogni legge con effetti finanziari a reperire i necessari mezzi di copertura.

Si è reso viceversa necessario modificare l'impianto dell'attuale terzo comma dell'articolo 81, superando la ormai obsoleta concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale (correlata al divieto di introdurre con tale legge nuove spese e nuove entrate), sostituendo a tale previsione un rinvio alla legge quadro sulla finanza pubblica per la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio, con l'obiettivo di salvaguardare la tipicità di tale strumento.

Resta invece immutato il comma concernente l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio.

Per quanto attiene invece alla finanza delle Amministrazioni Locali, si interviene in due punti dell'articolo 119, modificando rispettivamente il primo e il sesto comma di tale disposizione.

La novella al primo comma è volta a ribadire che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali diversi dallo Stato è subordinata al rispetto della regola generale di pareggio del bilancio enunciata per il complesso delle Pubbliche Amministrazioni dal novellato articolo 53, terzo comma.

La modifica del sesto comma dell'articolo 119 è invece più puntuale, in quanto fissa la regola generale applicabile al comparto delle Amministrazioni Locali, in base alla quale può essere consentito al singolo ente il ricorso all'indebitamento, esclusivamente per finanziare spese di investimento, ma secondo precise modalità e nel rispetto di alcuni vincoli. In particolare il ricorso all'indebitamento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento, tali da garantire un equilibrio intertemporale tra il disavanzo dell'anno di realizzazione dell'investimento e i successivi avanzi necessari per ammortizzarlo. La facoltà individuale di ricorrere all'indebitamento comunque soggiace al vincolo che il complesso degli enti medesimi, a livello aggregato, rispetti i principi di equilibrio richiesti dall'Unione europea.