

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4620

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

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)

Introduzione del principio del pareggio di bilancio
nella Carta costituzionale

Presentata il 15 settembre 2011

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'articolo 1 del presente disegno di legge costituzionale introduce nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio relativamente all'aggregato delle pubbliche amministrazioni, correlandolo a 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 del pareggio di bilancio sia nell'ambito dell'articolo 53

della Costituzione, cioè nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel titolo IV, concernente i rapporti politici. Il nuovo principio introdotto nella Costituzione 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 e prevedono misure correttive 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 approvare a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Tale scelta deriva dalla difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione 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 una rafforzata struttura istituzionale della finanza pubblica.

Con i successivi articoli 2 e 3 si prevede, rispettivamente, a introdurre 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 e città metropolitane).

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, il novellato articolo 81 della Costituzione 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 degli 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 nell'ambito del periodo compreso nel ciclo economico.

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 per rendere effettivamente eccezionale la fattispecie in questione, la novella dispone 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 dell'Assemblea costituente, si ritiene di sostituire l'espressione « deve indicare » con « provvede », laddove la norma costituzionale obbliga ogni legge avente 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 l'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 questa 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 della Costituzione, 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 al 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.

Dal presente provvedimento non derivano oneri a carico del bilancio dello Stato e pertanto non è stata redatta la relazione tecnica.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 53 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La Repubblica, in osservanza dei vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni, anche assicurando le verifiche a consuntivo e le eventuali misure di correzione, in base ai principi e ai criteri stabiliti con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera ».

ART. 2.

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

« ART. 81. — Il bilancio dello Stato rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese. Non è consentito ricorrere all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da esso determinati, o per uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio. Lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. La legge di cui all'articolo 53, terzo comma, definisce il contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio.

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

ART. 3.

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 »;

b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti medesimi siano osservati i principi dell'articolo 53, terzo comma ».

ART. 4.

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

€ 1,00

Stampato su carta riciclata ecologica



16PDL0052460