

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4646

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERSANI, FRANCESCHINI, BARETTA, BRESSA, CAUSI, VENTURA, MARAN, VILLECCO CALIPARI, AMICI, BOCCIA, LENZI, GIACHETTI, QUARTIANI, ROSATO, BORDO, D'ANTONA, FERRARI, FONTANELLI, GIOVANELLI, LO MORO, MINNITI, NACCARATO, POLLASTRINI, VASSALLO, ZACCARIA, CALVISI, CAPODICASA, DE MICHELI, DUILIO, GENOVESE, MARCHI, CESARE MARINI, MISIANI, NANNICINI, RUBINATO, SERENI, VANNUCCI

Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-*bis* della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio

Presentata il 27 settembre 2011

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La presente proposta di legge costituzionale, recante modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e l'introduzione del titolo I-*bis* della parte seconda della Costituzione, composto dagli articoli 82-*bis*, 82-*ter* e 82-*quater*, si situa in un contesto economico e politico ben noto. L'evoluzione che la crisi economica globale iniziata nel 2008 ha conosciuto negli ultimi mesi ha concentrato sul-

l'Unione europea nuove tensioni e inedite sfide. Quella che emerge come una potenziale crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'area euro ha alla radice, in verità, il mancato completamento della costruzione istituzionale europea dopo l'approdo alla moneta unica e alcuni squilibri interni di natura reale, che hanno portato alcune economie europee ad avvantaggiarsi più di altre del nuovo spazio monetario e com-

merciale comune. Gli Stati nazionali dei paesi aderenti all'euro, nel devolvere la sovranità monetaria, hanno in realtà devoluto molto di più e si trovano oggi nell'impossibilità di promuovere in modo efficace politiche di crescita economica e sociale in assenza di un vero coordinamento europeo, in prospettiva di una politica fiscale armonizzata.

Come spesso accade nella storia, le crisi portano grandi problemi, ma aprono anche grandi opportunità. Gli Stati dell'area euro stanno faticosamente imparando, negli ultimi mesi, che l'assenza di coordinamento è costosa anche per i più forti fra loro. Stanno costruendo nuove istituzioni per la salvaguardia della stabilità finanziaria. Stanno esaminando importanti nuove proposte di innovazione istituzionale predisposte dalla Commissione europea. Ed è interesse dell'Italia essere, come accaduto sempre in passato in occasione di tutti i « salti » storici dell'integrazione europea, all'avanguardia di tali processi di innovazione.

Di questi processi fa parte il coordinamento della disciplina dei bilanci pubblici, cominciato con il Patto di stabilità e crescita, rafforzato con i nuovi meccanismi del « semestre europeo », in vigore dal 2011, e ulteriormente potenziato con gli impegni del patto Europlus. Jacques Delors ci ha ricordato, citando parole di Tommaso Padoa Schioppa, che « gli Stati devono praticare il rigore, l'Unione europea il rilancio ». Solo il rigore dei bilanci nazionali, in altri termini, può consentire la costruzione delle condizioni politiche ed economiche necessarie allo sviluppo di nuove istituzioni europee pienamente in grado di assumersi la responsabilità della stabilità finanziaria, a partire dai debiti sovrani, oltre che della crescita.

In questo contesto, il dato costituzionale attuale, pur tuttora ricco di grandi potenzialità, richiede un aggiornamento che testimoni la volontà politica dell'Italia di adottare una strategia di rigore e di responsabilità nell'impostazione della propria legislazione di bilancio. La revisione costituzionale si rende necessaria al fine di esplicitare solennemente tale intento e di

vincolare noi stessi, come Repubblica democratica: come Ulisse e i suoi compagni, per resistere alle sirene, si salvarono legandosi agli alberi della loro nave, così le Costituzioni contemporanee, fra le loro molteplici funzioni, svolgono quella di vincolare i poteri che sono espressione della partecipazione democratica dei cittadini, affinché evitino alcuni mali specifici. Fra essi, in questo contesto storico, vi è senza dubbio la fuga dalla disciplina di bilancio.

Per questo motivo la presente proposta di legge costituzionale iscrive nella Costituzione il principio della stabilità del bilancio, ma non si limita alla mera previsione di un principio, atteso che il mero principio del pareggio, specie se inteso in senso formale, risulta già dal vigente articolo 81. La presente proposta di legge costituzionale integra questo principio con la previsione di alcune procedure volte ad assicurare, con la definizione generale, ma non generica, dei casi in cui al principio dell'equilibrio si può fare eccezione (secondo linee non difformi da quelle previste nelle riforme costituzionali adottate in Germania e in Spagna) e di una serie di misure integrative che tengono conto della natura composita della Repubblica italiana e del ruolo delle autonomie territoriali previsto nella Costituzione vigente.

Due riferimenti di diritto comparato aiutano a inquadrare le misure qui proposte, che pure sono in parte rette da una logica originale loro propria. Il primo è la revisione costituzionale, appena intervenuta in Spagna, dell'articolo 135 della Costituzione che, rispetto a molte proposte parlamentari già presentate, ha anzitutto il vantaggio di svilupparsi su due livelli, quello costituzionale e quello di una legge organica, una tipologia di legge rinforzata di sviluppo della Costituzione che ha il duplice pregio di non irrigidire in modo anomalo il testo costituzionale con riferimenti a numeri e a vincoli puntuali e troppo dettagliati e di resistere però all'abrogazione da parte di leggi ordinarie. Questo tipo di approccio consente quindi di rispondere a molte delle critiche fin qui proposte, che facevano perno soprattutto

sull'eccesso di rigidità dei meccanismi e della fonte in cui essi erano proposti.

Il secondo è la revisione della Legge fondamentale di Bonn approvata nel 2009 (cosiddetta «seconda riforma del federalismo»). Anche questo intervento di revisione costituzionale, pur ispirandosi all'idea di irrigidire il principio dell'equilibrio di bilancio, non è privo dei necessari elementi di flessibilità.

Un ulteriore riferimento, peraltro, può essere ritrovato nella stessa storia costituzionale italiana degli ultimi decenni. In particolare, è utile riprendere alcuni spunti emersi durante i lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dal costituzionalista e senatore liberale Aldo Bozzi, operativa tra il 1983 e il 1985. Sotto l'autorevole impulso di Nino Andreatta essa aveva proposto in particolare di elevare il *quorum* per la riapprovazione parlamentare di leggi rinviate dal Presidente della Repubblica con riferimento al parametro dell'articolo 81, in modo da disporre di un più efficace filtro preventivo, nonché di attribuire alla Corte dei conti un potere di accesso nei confronti della Corte costituzionale per esercitare un efficace controllo successivo. Questo tipo di proposte risponde all'altra obiezione, opposta alla prima, che cioè qualsiasi norma introdotta nella Costituzione sarebbe comunque aggirabile per mera volontà politica.

La presente proposta di legge costituzionale interviene su quattro articoli della Carta costituzionale e ne aggiunge altri tre, collocati in apposito titolo della parte seconda in quanto si riferiscono a funzioni di organi centrali dello Stato, rilevanti per l'intera organizzazione finanziaria della Repubblica.

Si propone in primo luogo di aggiungere all'articolo 53 della Costituzione un comma ai sensi del quale «La Repubblica assicura il rispetto del principio di equità tra le generazioni in ambito economico e sociale». La finalità di questa previsione, inserita nella parte prima della Costituzione, sarebbe di esplicitare il valore ultimo che giustifica il principio dell'equilibrio di bilancio: evitare di scaricare sulle

generazioni future le conseguenze di un'espansione incontrollata e irresponsabile del debito assunto dalle generazioni presenti. Al tempo stesso verrebbe in tal modo esplicitato il principio del rispetto dei diritti delle generazioni future, sul quale esiste nel diritto costituzionale contemporaneo un articolato e ricco dibattito che ha preso spunto, fra l'altro, dalla previsione di tale principio nella Legge fondamentale tedesca.

Le modificazioni proposte all'articolo 81 della Costituzione sono articolate in due parti distinte.

Da un lato si interviene sobriamente sull'articolo 81, inserendovi un nuovo primo comma, nel quale il principio della stabilità di bilancio è esplicitato, con riferimento sia al bilancio preventivo sia alle conseguenze degli eventuali scostamenti prodottisi nella gestione di esso. Inoltre il nuovo terzo comma dell'articolo 81 propone di abbandonare la nozione della legge di bilancio come legge meramente formale, largamente superata nei fatti, prevedendo che la definizione del contenuto tipico di tale legge sia operata con una legge rinforzata, approvata dalle due Camere a maggioranza dei tre quinti.

Da un altro lato, si esplicitano le procedure finalizzate a garantire la stabilità del bilancio. Dal punto di vista della tecnica normativa, non si allocano le relative disposizioni nell'articolo 81, anche per evitare che esso assuma dimensioni abnormi, ma si introduce nella parte seconda della Costituzione un nuovo titolo, specificamente dedicato all'equilibrio del bilancio, ossia il titolo I-bis, composto dagli articoli 82-bis, 82-ter e 82-quater, nel quale tali procedure sono articolatamente disciplinate.

La presente proposta di legge costituzionale inserisce il principio della stabilità di bilancio sia nell'intelaiatura della forma di governo, sia in quella della forma di Stato. Esso chiama i poteri dello Stato e gli enti territoriali che compongono la Repubblica delle autonomie a un'azione corale, nella quale i diversi soggetti ed enti, ciascuno per la propria sfera di responsabilità e congiuntamente per l'assetto

complessivo, sono tenuti ad assumere la stabilità di bilancio come vincolo non derogabile (al di fuori dei casi ivi espressamente previsti) della loro attività. L'articolo 5 propone pertanto di modificare l'articolo 123 della Costituzione per introdurre negli statuti regionali una nuova competenza, consistente nell'obbligo di individuare procedure idonee ad assicurare l'equilibrio finanziario all'interno dell'organizzazione politico-amministrativa della regione.

L'articolo 3, che introduce il titolo I-*bis* della parte seconda della Costituzione, specifica poi le procedure per assicurare il rispetto del principio di stabilità dei bilanci. In particolare, sarà il Parlamento a stabilire, a maggioranza assoluta, il saldo strutturale coerente con l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Al rispetto di tale saldo dovranno conformarsi lo

Stato e gli enti territoriali nell'approvazione dei rispettivi bilanci. Il saldo strutturale così determinato potrà essere derogato, con legge approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti, solo nelle fasi avverse del ciclo economico o per fare fronte a uno stato di necessità non affrontabile con le ordinarie decisioni di bilancio che pregiudichi la sostenibilità economica o sociale dell'ordinamento della Repubblica, anche in relazione alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Inoltre, sarà la medesima legge che dovrà definire il contenuto tipico del bilancio a stabilire le modalità del coordinamento fra Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni, per il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

*(Modifica all'articolo 53
della Costituzione).*

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

« La Repubblica assicura il rispetto del principio di equità tra le generazioni in ambito economico e sociale ».

ART. 2.

*(Modifica dell'articolo 81
della Costituzione).*

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

« ART. 81. — La Repubblica si conforma al principio della stabilità di bilancio, anche in relazione alle verifiche a consuntivo con conseguenti misure di correzione.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

Il contenuto proprio della legge di bilancio è stabilito con legge approvata con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna delle Camere.

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

Ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

ART. 3.

(Introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione).

1. Dopo il titolo I della parte seconda della Costituzione è inserito il seguente:

« Titolo I-bis.

EQUILIBRIO FINANZIARIO DELLA REPUBBLICA

ART. 82-bis. — Il Parlamento stabilisce, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il saldo strutturale coerente con l'appartenenza all'Unione europea. I bilanci dello Stato e degli altri enti di cui all'articolo 114 rispettano i vincoli derivanti dalla deliberazione del Parlamento. La legge di cui all'articolo 81, terzo comma, stabilisce le modalità del coordinamento tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni per il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il saldo strutturale stabilito ai sensi del primo comma può essere derogato con legge approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti solo nelle fasi avverse del ciclo economico o per fare fronte a uno stato di necessità, non affrontabile con le ordinarie decisioni di bilancio, che pregiudichi la sostenibilità economica o sociale dell'ordinamento della Repubblica, anche in relazione alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

ART. 82-ter. — Qualora il Presidente della Repubblica rinvii alle Camere una legge per violazione delle disposizioni dell'articolo 81 o del presente titolo, la legge può essere nuovamente approvata soltanto con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.

Qualora constati una violazione delle disposizioni dell'articolo 81 o del presente titolo in un decreto-legge, il Presidente della Repubblica ne dà comunicazione alle Camere con messaggio motivato all'atto dell'emanazione. In tal caso il decreto-legge può essere convertito in legge sol-

tanto con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.

Qualora constati una violazione delle disposizioni dell'articolo 81 o del presente titolo in un decreto legislativo da emanare ai sensi dell'articolo 76, il Presidente della Repubblica lo emana solo a seguito di deliberazione adottata dalle Camere a maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.

ART. 82-*quater*. — La Corte dei conti può promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge statali e regionali non conformi alle disposizioni dell'articolo 81 o del presente titolo, entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

La Corte costituzionale adotta la sua decisione entro trenta giorni dal deposito del ricorso ».

ART. 4.

*(Modifiche all'articolo 119
della Costituzione).*

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 bilanci »;

b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e a condizione che sia osservato il principio previsto dall'articolo 81, primo comma ».

ART. 5.

*(Modifica all'articolo 123
della Costituzione).*

1. All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Lo statuto definisce le procedure per il rispetto del principio di equilibrio finanziario, di cui al titolo I-*bis*, da parte della Regione ».

ART. 6.

(Disposizioni transitorie).

1. Con legge approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti è disposta l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge costituzionale entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore e sono altresì disciplinati la metodologia e il procedimento per il calcolo del saldo strutturale e la responsabilità di ogni pubblica amministrazione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di stabilità. Le disposizioni di tale legge non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito e nel rispetto della medesima procedura.

2. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

3. Le disposizioni dell'articolo 82-*bis* della Costituzione, introdotto dall'articolo 3 della presente legge, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2015.

