

**La revisione costituzionale degli artt. 41 e 81 Cost.: disegni di legge,
lavori parlamentari e documentazione di approfondimento.
Riferimenti di diritto comparato**

a cura di M. Bellocci
M. Fulgenzi
R. Nevola

1. Disegni di legge costituzionale modificativi degli artt. 41 e 81 Cost. di iniziativa governativa.

1.1. D.d.l. costituzionale n. 4620 (Camera)

1.2. D.d.l. costituzionale n. 4144 (Camera)

2. Altre proposte di modifica dell'art. 81 Cost. all'esame del Parlamento.

2.1. D.d.l. costituzionale n. 2834 (Senato)

2.2. D.d.l. costituzionale (bozza) (Senato)

2.3. Proposta di legge costituzionale n. 4526 (Camera)

2.4. Proposta di legge costituzionale n. 4525 (Camera)

2.5. Proposta di legge costituzionale n. 4205 (Camera)

3. Lavori parlamentari.

**3.1. Resoconto dell'esame in commissione delle proposte relative all'art. 81 Cost.:
seduta del 5 ottobre 2011**

**3.2. Resoconto dell'esame in commissione e della discussione in assemblea delle
modifiche relative all'art. 41 Cost.:**

- seduta del 19 aprile;
- seduta del 28 aprile;
- seduta del 4 maggio;
- seduta del 19 maggio;
- seduta del 7 settembre;
- seduta del 15 settembre;
- seduta del 21 settembre;
- seduta del 22 settembre;
- Relazione della I Commissione permanente della Camera dei deputati del 22 settembre 2011;
- seduta del 26 settembre;
- seduta del 27 settembre;
- sedute del 18 ottobre;

- seduta del 19 ottobre.

4. Documentazione relativa alle modifiche agli artt. 41 e 81 Cost.

- 4.1. Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, 26 ottobre 2011**
- 4.2. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (dossier di documentazione della Camera)**
- 4.3. La riforma dell'art. 81 Cost. ed il principio del pareggio di bilancio**
- 4.4. Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 53, 97 e 118 Cost. dossier di documentazione della Camera) ([estratto]**
- 4.5. La libertà d'impresa tra l'art. 41 e l'art. 118 Cost. (dossier del Servizio studi del Senato n. 244 del 2010) ([estratto]**

5. Spunti di dottrina.

- 5.1. Nicola Lupo, Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse, di prossima pubblicazione in Amministrazione in cammino**
- 5.2. Federico Fabbrini, Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE, in corso di pubblicazione su Quaderni Costituzionali n. 4/2011**
- 5.3. Anna Pirozzoli, Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 4/2011 (11 ottobre 2011)**
- 5.4. Alessandro Pace, Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 3/2011 (28 settembre 2011)**
- 5.5. Raffaele Bifulco, Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 3/2011 (20 settembre 2011)**
- 5.6. Chiara Goretti, Luca Rizzuto, La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni, in Short Notes series, Università Bocconi, n. 2 (agosto 2011)**
- 5.7. Ilenia Massa Pinto, Norma generale esclusiva e antropologia positiva (o perversa?): le implicazioni giuridico-costituzionali del ddl di revisione dell'art. 41 della Costituzione, in www.costituzionalismo.it (17 luglio 2011)**
- 5.8. Daniele Cabras, L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano, in Quaderni Costituzionali n. 2/2011 (giugno 2011)**
- 5.9. Federico Pedrini, La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio», in Quaderni Costituzionali n. 2/2011 (giugno 2011)**
- 5.10. Mario Bartolomei, Riflessioni ed esercizi di stile sulla «riscrittura» dell'articolo 41 della Costituzione, in Quaderni Costituzionali n. 2/2011 (giugno 2011)**

6. Riferimenti di diritto comparato.

- 6.1. Spagna: Reforma del artículo 135 de la Constitución Española (27 settembre 2011)**
- 6.2. Francia: Projet de loi constitutionnelle (13 luglio 2011)**
- 6.3. Germania: La riforma costituzionale tedesca del 2009 e il freno all'indebitamento (dossier del Servizio studi del Senato n. 287 del 2011)**

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.

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 definatori 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.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4144

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(BERLUSCONI)

DAL MINISTRO PER LE RIFORME PER IL FEDERALISMO
(BOSSI)

DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(TREMONTI)

DAL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
(CALDEROLI)

DAL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
(ROMANI)

DAL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE
(BRUNETTA)

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
(ALFANO)

E DAL MINISTRO PER I RAPPORTI CON LE REGIONI E PER LA COESIONE TERRITORIALE
(FITTO)

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione

Presentato il 7 marzo 2011

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge costituzionale mira, innanzitutto, a modificare l'articolo 41 della Costituzione, che regola l'iniziativa economica privata, nell'ambito della parte prima

« Diritti e doveri dei cittadini » del titolo III « Rapporti economici ». L'obiettivo di un siffatto intervento è quello di potenziare l'impianto del citato articolo 41, in raccordo con le successive proposte di mo-

difica degli articoli 97 e 118 della Costituzione, al fine di valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica. Il disegno di legge costituzionale, invero, intende collocarsi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea: il Trattato istitutivo della Comunità europea, infatti, già sembrava aver soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata desumibile dall'articolo 41 della Costituzione. In ragione di questo nuovo modello, la libertà di concorrenza, espressione di una piena libertà economica, è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta e non solo.

La globalizzazione dei mercati impone ora di aumentare la competitività del nostro sistema-Paese e pone la necessità di addivenire a profonde riforme istituzionali al fine di ridurre la capacità dirigistica dello Stato nell'economia per favorire l'avvento di condizioni giuridico-istituzionali adeguate alla struttura di un mercato moderno ed efficace.

L'intervento di revisione costituzionale intende, in primo luogo, eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41: il primo comma sembra infatti prospettare una garanzia piena e assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata («L'iniziativa economica privata è libera»); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia dirigista, nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata, e indica lo scopo che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire: indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività.

L'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sui significati attribuibili alle disposizioni di cui al terzo comma dell'articolo 41, ridottosi soltanto per effetto del diritto dell'Unione europea, testimonia le intrinseche contraddizioni presenti nella disposizione. Il problema ha riguardato essenzialmente la possibilità di conciliare il pieno riconoscimento dell'iniziativa eco-

nomica privata con la previsione di un'economia di tipo dirigistico.

In proposito, una prima autorevole interpretazione riteneva che il primo comma garantisse la libertà dell'iniziativa economica privata mentre il terzo comma avrebbe sottoposto a programmi e a controlli l'attività economica privata. Iniziativa e attività sarebbero concetti diversi, momenti diversi dell'azione economica dei privati. L'iniziativa riguarderebbe il momento iniziale, come dice il termine, il momento in cui il soggetto decide se scendere o meno nell'agone economico. Questa scelta sarebbe completamente libera. Tutt'altra cosa sarebbe il momento dell'esercizio effettivo dell'attività economica, che potrebbe, invece, essere sottoposta a limitazioni di vario genere. I programmi e i controlli previsti dall'articolo 41 compendiano tutti i vincoli che l'economia dirigista può imporre all'azione economica del privato e le deviazioni dall'economia cosiddetta «di libero mercato».

La visione prospettata si sviluppa in un binario già tracciato dalla dottrina tedesca, che distingue fra *Eröffnung* e *Fortsetzung*, cioè fra inizio e continuazione dell'attività economica, ritenendo peraltro che la garanzia costituzionale della libertà professionale copra entrambi i momenti.

La tesi segnalata, quantunque brillante sul piano esegetico, non è riuscita a dissipare i dubbi sul piano interpretativo e anzi è stata successivamente superata a seguito dell'affermarsi della tesi contraria nella giurisprudenza costituzionale.

La distinzione fra l'iniziativa e l'attività resta un fatto puramente letterale in quanto, concretamente, i due presunti momenti sono fra loro intimamente collegati, con la conseguenza che la garanzia prevista nel primo comma riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento, e deve pertanto ritenersi operante in tutte le fasi dell'attività.

Nel testo vigente dell'articolo 41 della Costituzione non appare pertanto di facile soluzione conciliare l'assoluta libertà dell'iniziativa con la previsione dei vincoli di cui al terzo comma.

La crisi economica degli ultimi anni ha riaperto il dibattito giuridico sull'articolo 41 riproponendo i dubbi interpretativi presenti nella disposizione. L'obiettivo principale dell'intervento di riforma costituzionale consiste nel conservare gli elementi fondamentali presenti nell'attuale formulazione, eliminando le ambiguità di fondo contenute nella norma e interpretandola storicamente e sistematicamente.

Se, infatti, può sostenersi che il sistema misto presente nell'articolo 41 si sia via via orientato verso un'interpretazione liberista che afferma il primato della libertà d'impresa e che, quindi, nella sua pratica attuazione non è stato capace di legittimare un « disegno globale dell'economia » da parte dello Stato per indirizzarla e coordinarla verso fini sociali, è pur vero che esso contiene in sé la capacità di legittimare singole e frammentarie disposizioni capaci di incidere sul sistema economico. Si rende comunque necessario compiere una scelta al fine di restituire unità al sistema attraverso l'eliminazione delle antinomie presenti nel testo della disposizione e dell'antitesi venutasi a creare tra la Costituzione e i principi dell'Unione europea. A tale scopo viene proposta l'eliminazione del vigente terzo comma. Inoltre, sempre nella direzione di affermare la libertà dell'iniziativa economica privata, nella proposta di revisione costituzionale viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge.

La necessità di intervenire sul terzo comma dell'articolo 41 emerge prepotente da un particolare modo di intendere la costituzione economica del nostro Paese.

Oltre che nell'insieme di norme giuridiche di rango costituzionale e ordinario o regolamentare, la costituzione economica si inverte altresì nelle prassi, nell'attività amministrativa, nell'ermeneutica della stessa Costituzione e delle leggi ordinarie, che conducono sostanzialmente a un « diritto vivente » e a una « prassi amministrativa » in grado di incidere sul tessuto economico assai più profondamente e direttamente delle norme giuridiche vere e proprie.

La Costituzione, quindi, rappresenta nei suoi principi il quadro di riferimento e, al contempo, il faro che illumina la strada, e dunque non è indifferente l'impostazione teorica, culturale e finalizzante delle sue norme formali.

L'attuale terzo comma, frutto di un alto compromesso tra diverse anime all'interno dell'Assemblea costituente, se da un lato non ha imposto una normazione decisamente dirigista o comunque contraria ai principi del libero mercato né la cassazione di norme che si avviavano sulla strada della libertà dei mercati e dell'economia, dall'altro lato ha permeato di sé ampia parte dell'intervento pubblico nell'economia, almeno fino all'avvento del Trattato istitutivo della Comunità europea, anche e soprattutto attraverso l'attività amministrativa che con esso si è orientata e che ad esso si è adeguata.

Del resto è noto che l'articolo 41 emerge da un retroterra culturale scettico, allora, nei confronti del sistema di libero mercato.

La modifica recata dal presente disegno di legge costituzionale intende, per l'appunto, riportare i valori culturali propri della Costituzione al quadro di riferimento europeo disegnato dal Trattato, non dimenticando che il principio della libera concorrenza, per quanto non recepito nel testo dell'articolo 41 novellato, è ormai entrato prepotentemente nell'ordinamento giuridico costituzionale attraverso il nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e).

Il nuovo terzo comma dell'articolo 41 sottolinea la già piena affermazione della libertà dell'attività economica di cui al primo comma, richiamando per converso il maggiore grado di responsabilizzazione richiesto ai privati. La disposizione intende valorizzare e consacrare quale nuovo principio costituzionale il diverso approccio, basato sulla fiducia e sulla leale cooperazione, che ha improntato tutta la recente evoluzione del diritto amministrativo fino a divenire coscienza condivisa della nazione, vero e proprio nuovo modulo del rapporto tra autorità e libertà. Idealmente, la norma si correla al nuovo

secondo comma dell'articolo 97, ove i principi di semplicità e di trasparenza sono assurti a canoni costituzionali proprio a segnare il diverso atteggiamento che il comune sentire richiede alla pubblica amministrazione in adempimento degli obblighi di lealtà. Peraltro, la fiducia e la leale cooperazione tra le parti di un rapporto costituiscono principi generali fondamentali e imprescindibili dell'ordinamento giuridico quale espressione della « buona fede ».

Infine, in linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la garanzia prevista nel primo comma riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività ma anche i successivi momenti del suo svolgimento, si è ritenuto opportuno sancire espressamente nel medesimo primo comma che la garanzia riguarda l'intera attività economica.

In stretta connessione con la modifica dell'articolo 41 si pone il successivo intervento di modifica concernente l'articolo 97 della Costituzione. Il buon funzionamento della pubblica amministrazione, i cui costi gravano comunque anche sulle imprese — e inevitabilmente sui consumatori finali — costituisce sicuramente un fattore di competitività per i privati. Si è ritenuto pertanto necessario sostituire anche l'articolo 97, al fine di valorizzare il diverso modello di amministrazione che si è andato via via affermando. Efficienza, efficacia, trasparenza e procedure più semplici fanno parte dei valori richiesti a un servizio pubblico sempre più finalizzato alla soddisfazione delle necessità dei cittadini e delle imprese. A tal fine, il disegno di legge costituzionale esplicita nel testo della Costituzione il principio, già immanente nell'ordinamento (« Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune »), che individua programmaticamente la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale che si raggiunge attraverso la soddisfazione degli interessi. Tale principio sottende un diverso concetto di amministra-

zione affermatosi a partire dagli anni novanta, che agisce non solo per atti ma soprattutto per risultati e la cui efficacia può essere misurata.

Nel testo viene espressamente affermato che gli stessi principi si estendono oltre l'amministrazione in senso stretto e che essi riguardano anche le attività di tutti i soggetti che svolgono pubbliche funzioni, attraverso il modulo organizzatorio che la giurisprudenza e la dottrina amministrativa hanno qualificato « amministrazione indiretta », costituita da enti pubblici, imprese partecipate, aziende pubbliche, concessionari eccetera.

Si introduce, inoltre, una disposizione sulle carriere sancendo, a livello costituzionale, il principio, già affermato con le recenti riforme del pubblico impiego, della valorizzazione della capacità e del merito per tutti i pubblici impiegati.

L'ultimo intervento riguarda l'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, nel quale viene aggiunto che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni non solo sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ma anche a garantirla.

Scopo della modifica apportata all'articolo 118 della Costituzione è rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, singoli e associati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

L'inserimento del termine « garantiscono » determina il sorgere di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo in favore dei cittadini a fronte dell'obbligo, posto a carico dei soggetti istituzionalmente competenti, di valutare, sia pure discrezionalmente, l'adeguatezza dell'azione in regime di sussidiarietà.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

*(Modifica dell'articolo 41
della Costituzione).*

1. L'articolo 41 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 41. — L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principî fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge si conforma ai principî di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi ».

ART. 2.

*(Modifica dell'articolo 97
della Costituzione).*

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 97. — Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune.

L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza.

Le pubbliche amministrazioni sono organizzate secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attri-

buzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvi i casi stabiliti dalla legge. La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito ».

ART. 3.

*(Modifica all'articolo 118
della Costituzione).*

1. All'articolo 118 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:

« Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni garantiscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà ».



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, GIAMBRONE, MASCITELLI, PEDICA,
DE TONI, CARLINO, RUSSO, CAFORIO, SBARBATI, MUSI,
PETERLINI e DI NARDO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 LUGLIO 2011

Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico

ONOREVOLI SENATORI. - Il debito pubblico italiano nei giorni scorsi ha sfiorato i 1.900 miliardi di euro, raggiungendo il 120 per cento rispetto al prodotto interno lordo (PIL), e ciò nonostante i tagli lineari alla spesa pubblica praticati dal Governo, che non hanno prodotto grandi risultati sul piano del contenimento del debito complessivo, sia in termini assoluti sia in termini percentuali.

Tenuto conto degli impegni assunti in sede europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo, nel 2014 l'indebitamento netto programmatico, grazie alla manovra adottata con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dovrebbe collocarsi allo 0,2 per cento del PIL.

Nel 2009, l'Italia ha dedicato 88 miliardi di euro al servizio del debito pubblico. Questa cifra è destinata ad aumentare nei prossimi anni, per raggiungere i 100 miliardi di euro nel 2012. Un punto di rialzo dei tassi di interesse si tradurrà in 18 miliardi di euro di servizio del debito pubblico in più ogni anno. L'Italia è il secondo debitore pubblico europeo, per un totale di 393 miliardi di euro nel 2010. In questo stesso anno, il saldo primario del bilancio italiano è stato negativo, per una percentuale pari allo 0,6 per cento. In un tale contesto, la salita dei tassi di interesse sul debito pubblico porterà l'Italia a indebitarsi non soltanto per rimborsare il debito, ma anche per pagare gli interessi sugli interessi. La trappola in cui si troverà il Paese sarà come la corda al collo dell'impiccato. Lo Stato non avrà più i mezzi per assumersi integralmente le spese del funzionamento dei grandi servizi pubblici né quelle delle pensioni. Il finanziamento degli investimenti necessari per le infrastrutture,

per le università, per le reti numeriche e per l'energia alternativa sarà introvabile.

L'Unione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale esigeranno che l'Italia riduca drasticamente le spese pubbliche e le prestazioni sociali e che svenda i suoi attivi.

Il rischio è quello che inizi una guerra tra le generazioni. Le istituzioni politiche italiane rischieranno di non reggere e, con esse, la classe politica.

È indispensabile cominciare subito e il presente disegno di legge costituzionale, di modifica all'articolo 81 della Costituzione, va in questa direzione.

È vero che l'andamento del *deficit* annuale rispetto al PIL è stato più contenuto rispetto ad altri Paesi della stessa Unione europea, ma questo è dovuto essenzialmente al fatto che il sistema bancario e finanziario italiano non ha dovuto ricorrere a operazioni di iniezione massicce di denaro pubblico a seguito di operazioni di finanza derivata.

In alcuni Paesi, al di là e al di qua dell'Atlantico, nel 2009 e nel 2010, i governi hanno spostato il debito privato delle banche sui contribuenti presenti e futuri; con una decisione esplicita hanno, cioè, accettato di prestare ai banchieri ciò che serviva loro per rimediare agli errori commessi, senza però metterne in discussione né l'indipendenza né le remunerazioni, mentre i debiti pubblici continuano ad aumentare.

Nel nostro Paese è in corso, dall'estate 2010, una profonda riflessione sul risanamento del bilancio pubblico, sulla correzione degli squilibri macroeconomici e sulla stabilità del settore finanziario.

Altri Paesi, invece, e soprattutto quelli appartenenti alla moneta unica, almeno dall'inizio della crisi finanziaria scoppiata nell'e-

state del 2008, si stanno interrogando sulle iniziative legislative da adottare, anche di natura costituzionale, iniziative atte a garantire l'equilibrio annuale del bilancio, vietando il ricorso al debito e consentendo solo percentuali predeterminate rispetto al PIL.

Una correzione in questa direzione si è avuta in Germania nell'estate del 2009, con l'introduzione, nella Legge fondamentale, di una clausola (articolo 109, comma II) che, richiamandosi al rispetto della disciplina europea, obbliga il Governo federale e i *Länder* al bilancio in pareggio. Per il *Bund*, il pareggio dovrà essere raggiunto nel 2016, mentre per i *Länder* nel 2020. Inoltre è stato stabilito che il pareggio vada conseguito senza il ricorso al debito (articolo 109, comma III), abbandonando la *Golden Rule*, in base alla quale i disavanzi sono consentiti, limitatamente alle spese per investimento, e che le entrate derivanti dal debito non potranno superare lo 0,35 per cento del PIL. Superata questa percentuale, viene meno l'equilibrio del bilancio. E si consideri che la Germania non è certamente tra i Paesi della Zona euro con un debito pubblico fuori dai parametri dell'Unione europea.

L'Italia, in questi ultimi tempi, sia in sede europea sia di G20, ha giustamente fatto rilevare che la necessità di ridurre il debito pubblico di un Paese va valutata tenendo conto anche delle condizioni di equilibrio finanziario del suo settore privato, cioè del risparmio, della ricchezza e del debito delle famiglie e delle imprese, nonché della liquidità e della solvibilità dei suoi intermediari finanziari. È questa un'idea che ha validità generale, ma è specialmente importante per l'Italia che, nonostante l'ingente debito pubblico, ha un grado di stabilità finanziaria che beneficia dell'ampio risparmio e del contenuto indebitamento privati, nonché di una solidità dei suoi intermediari favorita anche da una buona vigilanza. In effetti, nei conti finanziari aggregati, il disavanzo pubblico eguaglia la differenza fra il saldo finanziario del settore privato (cioè il risparmio al netto del-

l'investimento) e l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (cioè l'aumento del credito netto nei confronti dell'estero).

Il debito pubblico, che risulta dall'accumulo dei disavanzi, è dunque pari alla differenza fra le posizioni creditorie nette del settore privato e dell'intero Paese nei confronti dell'estero. Ciò significa che a un più elevato credito netto del settore privato può corrispondere un maggiore debito pubblico senza compromettere la posizione finanziaria internazionale del Paese. La salute finanziaria del settore privato aiuta il debito pubblico a non minacciare la stabilità finanziaria, né trascinando in debiti netti con l'estero, che possono insidiare la solvibilità del Paese, né scontrandosi con insormontabili difficoltà di collocamento dei titoli pubblici nei portafogli privati nazionali. È indubbio che, in alcuni casi, il debito pubblico è solo il colpevole apparente (e, per così dire, *ex post*) dello stato di difficoltà finanziaria di un Paese: ciò - come abbiamo ricordato trattando in premessa dell'impennata del disavanzo in alcuni Paesi, come l'Irlanda - succede quando il debito pubblico nasce da operazioni di «salvataggio» di intermediari finanziari o di altri operatori privati che, *ex ante*, hanno sviluppato debiti netti insostenibili, sia nei confronti di altri operatori nazionali sia nei confronti dell'estero. Quando, invece, un Paese ha una finanza privata solida ed equilibrata, è meno probabile che il suo debito esploda improvvisamente per soccorrere operatori privati. Un grande debito pubblico finisce per far pagare tassi più elevati anche ai debitori privati che, all'estero, trovano meno merito di credito per lo stato delle finanze governative. La «correzione degli squilibri macroeconomici» è un'azione che va oltre, ed è, in parte, distinta da quella di «attuare un risanamento di bilancio rigoroso». L'aggiustamento delle finanze pubbliche ha una sua individualità, ma rientra anche nella più generale «correzione degli squilibri» che guarda

senz'altro anche al settore privato e alla bilancia dei pagamenti.

La necessità di considerare congiuntamente il debito pubblico e il debito privato non deve però portare a trascurare le differenze nonché la specificità dei problemi che pongono il debito pubblico e la sua dinamica. Il debito privato verso privati si forma in base a calcoli di convenienza privati e in forme contrattuali che prevedono e regolano la possibilità di insolvenza come un fatto «normale». Il debito pubblico ha origine da decisioni politiche che di solito non fanno riferimento alla convenienza di specifici progetti di spesa nel trasferire «alle generazioni future» parte dell'onere complessivo delle spese pubbliche. L'economia politica ha studiato a fondo gli incentivi del debitore pubblico e gli attribuisce una tendenza alle irresponsabilità intertemporali, la più nota delle quali è connessa al funzionamento dei sistemi elettorali, che spesso premiano chi spende in disavanzo senza tenere conto degli oneri rinviati a futuro. A far valere l'attenuante del poco debito privato, di fronte a un grande debito pubblico, sono soprattutto i mercati: in qualche misura l'attenuante può anche influenzare gli accordi politici per il rientro del debito pubblico.

Ma ci sono molte altre ragioni per disciplinare *deficit* e debiti pubblici: una di queste – presente fin dall'inizio nelle motivazioni che ispirano il Patto di stabilità e crescita europeo – riguarda il fatto che un Paese con debito pubblico elevato ha meno spazio per attuare politiche di bilancio espansive quando il ciclo economico depresso le richiede. Un'altra ragione è la pressione che i debiti pubblici esercitano sulle banche centrali. È noto come le recenti vicende di alcuni Paesi dell'area euro abbiano diffuso nei mercati, a ragione o a torto, il sospetto che la Banca centrale europea non abbia più il pieno e autonomo controllo della creazione di liquidità perché soggetta al «ricatto» dei debiti pubblici eccessivi.

Tanto più alto è il debito pubblico rispetto al PIL, tanto maggiore è il rischio che il *deficit* esploda improvvisamente, in misura non finanziabile sul mercato interno, in seguito, fra l'altro, ad aumenti dei tassi di interesse e, per loro tramite, dell'onere del debito pubblico.

Il debito pubblico è un debito delle generazioni attuali verso le successive, che finiscono sempre per pagare, in un modo o nell'altro.

Se non verrà fatto nulla in tempi rapidi, il debito pubblico di alcuni Paesi del mondo occidentale, e il nostro è sicuramente tra questi, continuerà a crescere in maniera massiccia, sotto l'effetto combinato del calo delle entrate fiscali, del piano di rilancio e dell'incapacità di questi Paesi di ritrovare una forte crescita.

In Italia, e non solo, il debito passerà dall'attuale 119 per cento sul PIL, al 128,5 per cento nel 2014 e, secondo le stime della Banca dei regolamenti internazionali, esso supererà il 150 per cento nel 2020. Di qui le prime iniziative della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento europeo. Le proposte in discussione si articolano in misure preventive e correttive. Una volta riportato l'attuale *deficit* eccessivo sotto il 3 per cento del PIL, il *deficit* – o, meglio, l'«indebitamento netto» o, meglio ancora, il cosiddetto «saldo strutturale» – ricadrebbe sotto la disciplina preventiva che, oltre a fissare un limite alla spesa, nella misura del tasso di crescita di medio periodo dell'economia, richiederebbe un saldo strutturale in diminuzione, ogni anno, di almeno lo 0,5 per cento del PIL fino al raggiungimento del pareggio di bilancio. Il profilo preventivo del nuovo Patto di stabilità e crescita europeo sarebbe centrato sullo *stock* di debito pubblico rapportato al PIL che, nel caso dell'Italia, è – come abbiamo già ricordato in premessa – circa il doppio del 60 per cento prescritto dai Trattati europei. Sarebbe introdotta una velocità minima che il Paese dovrebbe seguire nel diminuire tale rapporto,

fino a raggiungere il 60 per cento. Si tratterebbe di una velocità precisata numericamente, anziché definita, con vaghezza, «sufficiente» come nella regola di Maastricht. Sia la disciplina preventiva del *deficit* sia quella correttiva del debito pubblico implicherebbero sanzioni da applicare con meno indugi e con meno possibilità di condoni che nella versione originaria del Patto.

L'azione preventiva sul *deficit* agisce anche in modo correttivo sul debito pubblico. Dovendole rispettare entrambe, quella che conta è quella che ha implicazioni più severe. Se il tasso di crescita del PIL non è troppo basso, l'azzeramento del *deficit* configura una disciplina abbastanza severa da assicurare una rapida discesa del rapporto fra debito e PIL. Per l'Italia potrebbe risultare meno difficile rispettare le richieste di discesa del debito pubblico che l'azzeramento del *deficit*. All'Italia conviene che il governo accetti la disciplina diretta sul debito pubblico e ne tratti la conferma in modo meno timoroso e più propositivo.

Per realizzare velocemente il rientro del rapporto fra debito pubblico e PIL occorre sviluppare un avanzo primario considerevole e non facile da raggiungere. L'avanzo primario di bilancio necessario è tanto maggiore quanto minore è il tasso di crescita del PIL e quanto maggiore è l'onere di interessi medio sul debito pubblico.

Poiché è probabile che il tasso di crescita rimanga contenuto ancora per diverso tempo, conviene accelerare il rientro in una fase in cui la politica monetaria contribuisce ancora a tenere bassi i tassi di interesse. Ridurre subito il debito pubblico in misura rilevante diminuisce anche la probabilità che il processo di aggiustamento sia traumatizzato da un notevole rialzo del tasso base di interesse quando ancora il debito pubblico è alto. Non è opportuno appellarsi con troppa insistenza alla contenutezza del debito privato per rallentare la riduzione richiesta del debito pubblico, fino al punto di rendere la regola di rientro, impresa discrezionale. Come

prima rilevato, convengono regole più automatiche.

La proposta attuale definisce sufficiente una riduzione che, nei tre anni precedenti, sia risultata, in media annua, di almeno un ventesimo della distanza fra il livello di partenza del rapporto e il 60 per cento. Per l'Italia ciò significherebbe, inizialmente, una riduzione del rapporto percentuale di circa tre punti all'anno. D'altra parte la proposta è coerente con il criterio - per noi, come sopra detto, conveniente - di un rientro più accelerato nella fase iniziale. Infatti la riduzione corrispondente a un ventesimo della distanza dal 60 per cento si contrae con il diminuire di tale distanza. All'Italia converrebbe addirittura impegnarsi a un rientro ancora più concentrato nelle fasi iniziali e con una velocità minima più rapidamente decrescente.

Rientrando velocemente sotto il 100 per cento si potrebbe chiedere di scendere poi ancora più piano di quanto ci consentirebbe la formula proposta dalla Commissione europea.

Va detto che una regola che concentri l'aggiustamento all'inizio sarebbe in contrasto con gli incentivi politici di un governo che ha un orizzonte temporale di breve termine. Ma il dividendo politico di un aggiustamento di successo non tarderebbe moltissimo e, inoltre, impegnarsi con accordi internazionali serve proprio a correggere le distorsioni elettorali degli incentivi dei decisori politici. È evidente l'importanza della qualità dell'aggiustamento dei disavanzi e dei debiti pubblici. La migliore qualità ha soprattutto tre aspetti: aggiustamenti basati più sulla riduzione delle spese pubbliche che sugli aumenti delle entrate; aggiustamenti strutturali, anziché *una tantum*, realizzati con riforme che riflettono i progetti concordati in sede di Unione europea; aggiustamenti che prevedono riduzioni di spese pubbliche correnti piuttosto che di investimento. Il semestre europeo, appena iniziato, è utile per concordare non solo la quantità ma la qualità degli aggiustamenti. È ovvio che

una buona qualità dei provvedimenti di rientro del debito pubblico, unita all'effettiva messa in atto del programma di riforme richiesto dalla Commissione europea, formulato in modo ambizioso e incisivo, migliora le prospettive della crescita del PIL, facilitando così la riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL. È però sconsigliabile contare, nel breve periodo, su un forte contri-

buto della dinamica del denominatore alla riduzione del rapporto. Per contrarre il debito pubblico nella misura in cui deve farlo l'Italia, è impensabile avviare una radicale riforma della finanza pubblica con tagli della spesa estremamente selettivi, con riorganizzazioni profonde di quasi tutte le amministrazioni pubbliche e con un nuovo dimensionamento di ogni voce del bilancio.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

«L'equilibrio annuale di bilancio deve essere raggiunto senza ricorso al debito pubblico.

Le entrate derivanti dal debito pubblico devono essere destinate esclusivamente a spese di investimento.

La legge ordinaria definisce le procedure per l'attuazione delle disposizioni dei commi quinto e sesto e individua gli investimenti da effettuare nel corso di ogni singolo esercizio finanziario».

SENATO DELLA REPUBBLICA

Legislatura 16° - Disegno di legge N.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa

**dei senatori CECCANTI, ADAMO, BIANCO, CHITI, CHIURAZZI, GIARETTA, ICHINO,
LUMIA, LUSI, MORANDO, RANUCCI, TONINI**

**Modifica dell'articolo 81 della Costituzione in materia di patto di
stabilità ispirata alla revisione costituzionale spagnola e al progetto
della Commissione**

Bozza

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA

Colleghi

senatori!

Il presente disegno di legge costituzionale sulla revisione dell'articolo 81 si ispira a due precisi riferimenti. Il primo è la revisione costituzionale spagnola in rapido itinere che, rispetto a molte proposte parlamentari già presentate, ha anzitutto il pregio 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 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 sin qui proposte che facevano perno soprattutto sull'eccesso di rigidità dei meccanismi e della fonte in cui essi erano proposti. Il testo spagnolo, che si ispira anche in varie formulazioni alla precedente revisione tedesca, ha anche il vantaggio di configurare il principio di stabilità con maggiore flessibilità per le Regioni e per lo Stato, gli enti che godono di potere legislativo, e con maggiore puntualità per gli altri enti locali. Il secondo riferimento è la Commissione parlamentare 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 e di dare un potere di accesso alla Corte dei Conti nei confronti della Corte Costituzionale in relazione. Questo tipo di proposte rispondono all'altra obiezione, opposta alla prima, che cioè qualsiasi norma introdotta in Costituzione sarebbe comunque aggirabile per mera volontà politica. Per i motivi suesposti si auspica un esame in tempi rapidi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

COSTITUZIONALE

Art. 1.

L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente: "Articolo 81

1. La Repubblica si conforma al principio della stabilità di bilancio.
2. Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
3. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
4. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.
5. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.
6. Le Regioni e lo Stato non possono superare i livelli di deficit strutturale che derivano dall'appartenenza all'Unione Europea.
7. Con legge approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti il Parlamento stabilisce il deficit strutturale massimo permesso alle Regioni e allo Stato in rapporto al prodotto interno lordo. Comuni, Province e Città Metropolitane sono tenuti all'equilibrio di bilancio.
8. I limiti di deficit strutturale e di volume del debito pubblico potranno essere derogati con legge approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti solo nei casi di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che prescindano dal controllo dello Stato e che pregiudichino in modo considerevole la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale della Repubblica.
9. Nel caso in cui il Presidente della Repubblica rinvii la legge per violazione del presente articolo, la legge è approvata a maggioranza di tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.
10. La Corte dei Conti è abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi statali e regionali non conformi alle norme del presente articolo.

Disposizioni transitorie

1. Una legge approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti sviluppa entro sei mesi i principi contenuti nella presente legge costituzionale, nonché stabilisce la metodologia e il procedimento per il calcolo del deficit strutturale e la responsabilità di ogni pubblica amministrazione in caso di mancato compimento degli obiettivi di stabilità. Le leggi successive non possono introdurre deroghe o modifiche se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni e nel rispetto della medesima procedura.
2. I limiti di deficit strutturale stabiliti nella presente legge costituzionale entrano in vigore dall'1 gennaio 2015.
3. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione definitiva nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4526

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA COSCIONI,
MECACCI, MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-*bis* e 81-*ter* della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici

Presentata il 19 luglio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La consapevolezza che le procedure di bilancio e le regole per la sua redazione, approvazione ed esecuzione, nel tempo succedutesi nel nostro ordinamento giuridico, abbiano giocato un ruolo fondamentale nel determinare le cause di una oggettivamente difficile governabilità della cosa pubblica, è il fatto che ci ha indotti a proporre una modifica radicale di essa, partendo dalla norma fondante, quella costituzionale. Maggioranze e opposizioni unite insidiano la sostenibilità della spesa e della finanza pubblica in generale, e ciò è ormai divenuto patrimonio di conoscenza diffusa tra

gli osservatori non corrotti dalla facile ma imprudente retorica dei diritti senza costi.

Lo stato alterato della finanza pubblica ha prodotto un disfacimento sociale generalizzato, e ciò discende da una causa politica. Esso si è determinato non per carenza di risorse, ma per varie inadeguatezze dei pubblici poteri, oltre che per la subordinazione dell'interesse pubblico a numerosi, ben organizzati, efficienti e famelici interessi di parte. Per il loro soddisfacimento si è scelta la via di attribuire ai pubblici poteri una funzione di intermediazione finanziaria molto alta che, nel corso dell'ultimo secolo, è passata dal 20

per cento al 50 per cento dell'intera ricchezza nazionale prodotta. La raccolta di imposte, tasse e contributi, da un lato, e l'erogazione di beni e servizi, dall'altro, hanno reso i pubblici poteri detentori dell'effettivo controllo di oltre metà della ricchezza prodotta dal sistema economico, con tutto ciò che negativamente ne consegue in termini di equità, efficienza, efficacia, economicità, e trasparenza della finanza pubblica. Di converso, la funzione regolativa delle attività economico-finanziarie, tipica competenza pubblica per la tutela e vigilanza delle istituzioni economiche, si è sviluppata in grado molto inferiore al necessario. Così facendo, i pubblici poteri svolgono un'attività che dà luogo a molti conflitti tra chi si avvantaggia e chi è penalizzato da questo stato di cose, ponendo complessi problemi di giustizia distributiva. La posta in gioco è chiara: poiché non vi è simmetria (personale e temporale) tra chi contribuisce alla raccolta dei denari pubblici e chi usufruisce di beni e servizi procurati mediante l'impiego di quelle risorse, i poteri pubblici finiscono per esercitare, attraverso l'imposizione fiscale e le disposizioni di spesa, una funzione che è contemporaneamente distributiva e allocativa. Quella distributiva è stata già descritta, ha funzione esterna all'amministrazione e consiste nell'erogazione di beni e servizi alla comunità. Non meno importante è però la funzione allocativa. Questa può anche dirsi interna o amministrativa perché con i bilanci si distribuiscono i mezzi finanziari tra gli uffici pubblici, naturalmente dotandone alcuni più di altri. Per questa via la finanza diventa *un modo*, se non *il modo*, per determinare la misura delle funzioni amministrative e il potere conseguentemente gestito. Infatti, da quando il contenimento del debito pubblico ha imposto tagli alle dotazioni ministeriali, i singoli Ministri hanno opposto grande resistenza, per non restare privi del potere legato alla gestione del denaro pubblico.

La norma che ha costituito la radice istituzionale della crisi della finanza pubblica italiana è individuata principalmente nell'articolo 81 della Costituzione o, me-

glio, nell'interpretazione e nell'applicazione mutevoli e falsate che di esso sono state fatte nel tempo.

Statuto albertino, destra storica, pareggio di bilancio e successivi cicli di indebitamento.

Prima della Costituzione repubblicana, le procedure di bilancio erano disciplinate da un breve articolo dello Statuto albertino, l'articolo 10, che così prevedeva: « La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati ». Quindi la regola scritta non prevedeva esplicitamente il principio del pareggio di bilancio. Eppure ad esso, fisiologicamente, il regime del tempo cercava di attenersi. Benché in regime di costituzione flessibile, il pareggio del bilancio fu inteso e voluto come la garanzia della correttezza e della trasparenza della gestione della cosa pubblica. Si poteva, quindi, anche non riuscire nell'intento di pareggiare i conti dello Stato, ma la cosa sarebbe stata considerata non solo e non tanto alla stregua di un obiettivo mancato, ma di una regola violata.

Quattro erano le ragioni principali che inducevano lo Stato ad attenersi per quanto possibile a un rigoroso rispetto del principio del pareggio:

a) sfuggire alla facile via del ricorso al *deficit* in luogo dell'imposizione fastidiosa e impopolare di maggiori tributi nel caso si volessero ampliare le spese. Si ribadiva l'assoluta autonomia delle scelte, purché fosse chiara l'attribuzione delle responsabilità conseguenti;

b) non trasferire sui futuri cittadini il peso dell'istituire e del sopportare le imposte che comunque sarebbero poi state necessarie per pagare gli interessi e, alla fine, restituire tutto il capitale dei prestiti contratti;

c) non mettere in pericolo, con l'accumularsi progressivo di *deficit*, l'integrità del debito pubblico, cioè la capacità dello Stato di onorare puntualmente e senza sconti i suoi debiti. A questo riguardo lo Statuto albertino era chiaro poiché, all'articolo 31, proclamava il debito pubblico come « inviolabile »;

d) infine, il pareggio di bilancio era considerato assolutamente necessario per non compromettere la stabilità del valore di cambio della moneta, per evitare quella svalutazione che colpisce, soprattutto e invariabilmente, i cittadini più bisognosi.

Oltre allo Statuto albertino vigeva, naturalmente, un apparato normativo ordinario. L'obiettivo più o meno esplicito, anche delle leggi di contabilità dello Stato emanate durante la vigenza dello Statuto albertino era il pareggio del bilancio. Con l'unità d'Italia l'obiettivo si perseguì con tenacia, soprattutto nel primo quindicennio, mediante il controllo dei disavanzi annuali.

La necessità fu improcrastinabile perché il nuovo Stato si trovò di fronte un notevole indebitamento nato dall'unificazione dei debiti pubblici degli Stati preunitari e dalle spese militari sostenute. La parte politica che si assunse l'onere di un'azione di governo capace di indirizzare ogni sforzo al risanamento della finanza statale e il conseguimento del pareggio di bilancio fu la Destra storica. La misura si rese assolutamente necessaria perché, nel 1862, lo Stato era sull'orlo del fallimento. Il ripianamento fu realizzato attraverso una rigorosa — e quindi invisibile — leva fiscale, pur senza negare la necessità di spese per investimenti che all'epoca consistettero in ingenti spese sostenute a favore dell'istruzione, fortemente volute da Sella, e nella realizzazione delle opere civili necessarie per evitare i rischi di dipendenza economica e di subalternità politica rispetto a Stati di più antica formazione e di maggiore ricchezza. Tra esse si annoveravano in primo luogo le infrastrutture ferroviarie, stradali, telegrafiche e postali. Tuttavia, nel 1866, ci si

trovava di fronte ad una via obbligata per affrontare il problema delle finanze pubbliche. L'introduzione del corso forzoso aveva aumentato la sfiducia del mondo politico e finanziario internazionale e in conseguenza di ciò l'Italia trovava insuperabili difficoltà nell'ottenere nuovi prestiti. Si doveva dimostrare all'esterno, con urgenza, che lo Stato italiano era ancora vivo e vitale, mentre all'interno si doveva arginare la tendenza alla sfiducia che si manifestava con forza: il pareggio di bilancio era dimostrazione di sicuro effetto da contrapporre alle violenze verbali, alle accuse e alle manovre degli ambienti clericale-reazionari della penisola e dell'Europa, soprattutto della Francia, che rappresentava il mondo reazionario e legittimista. Da quest'ultimo paese proveniva un atteggiamento ostile, fino ad auspicare la restaurazione dei monarchi scacciati dal moto unitario. In quello stesso anno il disavanzo delle finanze statali superava il 60 per cento dello stesso bilancio. Ciò poneva grandi ostacoli alla programmazione e alla realizzazione della politica di sviluppo economico del Paese. L'Italia aveva bisogno della rete di infrastrutture descritte, prima fra tutte l'ampliamento della rete ferroviaria, come condizione essenziale per lo sviluppo generale del Paese, la cui realizzazione necessitava di molto danaro. Si esclude però, esplicitamente, il ricorso al credito, sia domestico che estero. Per reperire le risorse indispensabili fu adottata una soluzione sgradita poiché basata su un prelievo fiscale rigido, effettuato in un momento molto duro per la popolazione italiana, specie per quella meridionale meno agiata e che più di altri aveva pagato il prezzo dell'unificazione.

Alla vituperata e celeberrima « tassa sul macinato » si affiancarono altri provvedimenti quali l'applicazione della ritenuta sui titoli del debito pubblico; l'aggravio dell'imposta sui patrimoni, soprattutto con l'imposta di successione; maggiori accertamenti nell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile; l'introduzione dell'imposta comunale di famiglia, un tributo personale e progressivo. Contestualmente si

ridussero le spese militari, nonostante le resistenze delle Forze armate e del Re stesso. Naturalmente la spinta al raggiungimento del pareggio di bilancio voleva essere funzionale allo sviluppo, anche imprenditoriale, del paese. La produzione industriale, ciò nonostante, non ebbe immediatamente lo sviluppo auspicato, anche perché la politica fiscale rese minime, nell'immediato, le capacità d'acquisto, soprattutto per la domanda di prodotti industriali. Il pareggio di bilancio però, contrariamente alle semplificazioni e alle feroci caricature fattene, era considerato necessario per una visione dinamica dei rapporti politico-economici volta a completare il Risorgimento politico dell'Italia con un adeguato sviluppo. In questa prospettiva, data la difficile situazione economica, abbandonata ogni illusione sullo sviluppo spontaneo della ricchezza, lo Stato assumeva direttamente e velocemente il compito di costituire le fondamentali infrastrutture civili e quello di favorire il sorgere dell'economia industriale. Per questo motivo ci fu la tenace avversione al debito, preferendo coprire le spese con il ricorso all'imposizione fiscale. Ciò non per mancanza di fantasia o povertà di conoscenza ma per convinzione, perché le continue emissioni di titoli avevano depresso il corso dell'economia. I rendimenti dei titoli del debito erano giunti ad un saggio pari al 10 per cento, sottraendo al sistema economico investimenti produttivi. Il Tesoro era divenuto così il maggiore e più redditizio interlocutore degli investitori, capace di garantire utili di gran lunga superiori a quelli realizzabili nella maggior parte delle concorrenti attività e imprese private. Nel 1872 Minghetti osservò in Parlamento che « Il nostro disavanzo, aumentato per le condizioni generali dell'Europa e per quelle speciali dell'Italia, difficilmente potrebbe ripianarsi se noi continuiamo ad emettere ogni anno rendita pubblica: il pagamento degli interessi assorbirebbe quella maggiore entrata che è sperabile dal notevole incremento della ricchezza e anche da qualche nuovo aggravio ».

L'obiettivo fu così raggiunto nel 1875 dallo stesso Minghetti e fu un frutto collettivo, conseguenza del rigore dei personaggi politici dell'epoca, e rappresentò nel modo più limpido la grande moralità e qualificazione personale degli stessi, attributi fondamentali e rarissimi tra i governanti d'ogni tempo. Naturalmente, l'impopolarità di quelle manovre fiscali, simboleggiate emblematicamente dalla «tassa sul macinato» odiata dal popolo e perciò rinominata «tassa sulla fame», costò un carissimo prezzo in termini di consenso elettorale.

Nel valutare il proprio operato, quel gruppo dirigente fu serenamente e seriamente critico, senza alcun autocompiacimento per le opere realizzate, dimostrando una grande sensibilità per i nuovi problemi posti dall'avvento dei partiti, benché non ancora di massa, alla guida dello Stato e del Governo, alle possibili conseguenze derivanti da abusi di potere, al diritto dei cittadini di pretendere e ottenere una tutela eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. Lo stesso Minghetti non suonò la grancassa il giorno in cui annunciava il raggiungimento dell'obiettivo: « So bene e lo ripeto che l'aver conseguito il pareggio non vuole dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera; so bene che, finché avremo carta a costo forzoso e tanti buoni del Tesoro in circolazione, finché non vi saranno avanzi, ed avanzi cospicui, la situazione finanziaria non si può dire ridente; molto meno si può dire florida la situazione economica del paese finché tante imposte lo gravano e le sue industrie e le sue attività non siano svolte ».

Conseguito il raggiungimento dell'obiettivo, però, non arrivarono immediatamente i benefici conseguenti, dovuti al rallentamento della spesa finanziata con il debito e alla capacità di prendere decisioni impopolari per non essere antipopolari, pur di salvare il paese. La destra storica comprese che la breccia aperta nelle finanze pubbliche avrebbe potuto favorire rivolte e, al loro seguito, anarchia o dispotismo clericale: quindi la chiuse. All'esterno, ai legittimisti, agli incerti, si

dimostrò con il pareggio che l'Italia era stata in grado di pagare il prezzo, rappresentato dall'ordine nei conti pubblici, per poter essere accettata nel novero degli Stati civili e affidabili. Il frutto delle politiche della destra fu goduto però dalla sinistra storica. Infatti il fronte degli scontenti si allargò a dismisura: oltre ai ceti popolari, i più duramente colpiti dalle imposte indirette sui consumi, si aggiunse quello che poi diverrà un cronico malcontento dei gruppi bancari, speculativi e industriali del paese, con pressioni divenute nel tempo stabili e metodiche. Il peso economico e sociale di questi soggetti, portatori di interessi solo particolari, sarebbe stato decisivo nel provocare la caduta della destra storica, il 18 marzo 1876. Il Governo Minghetti, messo in minoranza durante la discussione di un disegno di legge governativo riguardante proprio il passaggio delle ferrovie dalla gestione privata a quella statale, presentò le dimissioni. Le classi dominanti avevano assunto un atteggiamento che non voleva modernizzazioni della società, non volevano eccessivi impegni a favore della crescita e della produzione industriale, così come non gradirono la scelta favorevole alla statalizzazione delle ferrovie, poiché il Governo in carica, nonostante il liberismo manifesto, preferiva una gestione statale a quella privata a causa del pericolo politico rappresentato dal peso crescente che il capitalismo speculativo privato stava acquistando. I detentori del potere economico e sociale preferivano la conservazione allo sviluppo, la difesa della propria posizione dominante e il cartello alla libertà d'impresa in leale concorrenza. Per questo motivo determinarono la fine di quella classe dirigente che voleva aprire il paese alle idee di progresso nella libertà.

Il Re chiamò quindi a formare il nuovo governo Agostino Depretis, che costituì un Ministero formato interamente da uomini della sinistra.

Finiva una stagione epica che ebbe per protagonisti, dopo l'insegnamento di Cavour, statisti del rango di Minghetti, Ricasoli, Sella, Spaventa, Lanza, Rattazzi, Ferrara, Cambray-Digny, solo per citarne

alcuni. Nel momento in cui questi politici decisero per la tassazione e non per il debito, tassarono tutti i loro contemporanei, compresi coloro i quali appartenevano al loro stesso ceto, dimostrando rispetto per tutti, soprattutto per le opposizioni e per le generazioni future.

Emblematico il giudizio che, nel 1952, ne diede Gaetano Salvemini: « Nei primi decenni dopo il 1860, la legittimità del nuovo regime italiano era, più che altro, un atto di fede, di speranza, di volontà delle minoranze nazionali. Ogni anno che passava, senza che quel regime si sfasciasse, era un titolo nuovo di legittimità. Ma bisognava evitare che quel regime si sfasciasse. E non si sfasciò ».

Un'interpretazione del periodo successivo, che abbia il maggior livello di generalità, deve partire dall'osservazione in base alla quale tutte le fasi di accumulazione del debito pubblico sono state innescate dall'imitazione di scelte e di comportamenti dei maggiori paesi europei. Per indicazioni più specifiche sull'evoluzione, sulla composizione e sulla dinamica del debito delle amministrazioni pubbliche italiane dal 1861 al 2007 si rinvia allo studio *Il debito pubblico italiano dall'unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, pubblicato da Maura Francese e Angelo Pace, del Servizio Studi della Banca d'Italia, nella collana « Questioni di economia e finanza » (n. 31, ottobre 2008), consultabile anche nel sito *internet* della Banca d'Italia (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest-ecofin-2/qef-31>). I successivi aggiornamenti si trovano nei supplementi al *Bollettino statistico* della stessa Banca d'Italia.

Cause dirette dell'incremento del debito pubblico furono specialmente le guerre coloniali: quelle intraprese sotto il governo di Francesco Crispi, poi la guerra di Libia e la conquista dell'Etiopia. Il periodo crispino, anche per le questioni finanziarie, non fu certo tra i più brillanti e celebrati della storia d'Italia. E se ciò accadde, se l'Italia si impegnò in avventure coloniali, nella costruzione di navi militari, in spese per guerre di conquista, fu possibile per le scelte rigorose, tempestive e efficaci as-

sunte in precedenza. Così come, più positivamente, esse resero possibile una politica economica alternativa e diversa rispetto a quella basata sul solo latifondo.

La crisi del potere crispino, giunta alla fine del XIX secolo, provocò i dolorosi provvedimenti fiscali presi da Sidney Sonnino il quale, nel 1894, decise di inasprire la pressione tributaria interrompendo la nuova crescita del debito. Il periodo di consolidamento giolittiano, frutto anche dell'ottimo andamento dell'economia, consentì importanti spese per investimenti che modernizzarono ulteriormente il paese senza necessità di ricorrere ad inasprimenti tributari. Si giunse così alla Grande Guerra e alle spese straordinarie necessariamente finanziate in *deficit*.

Nei primi anni successivi ci si trovò ancora innanzi a spese maggiori delle entrate. In reazione a ciò, l'equilibrio tra entrate e spese effettive fu prima invocato, poi tenacemente perseguito e infine raggiunto dal Ministro De Stefani. In quell'occasione, nel 1924, Luigi Einaudi commentò con soddisfazione « il glorioso annuncio del pareggio conquistato », fatto dal Ministro delle finanze alla nazione.

A questo riguardo, molto importante fu il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, emanato per arginare il ricorso a spese fuori controllo. Con esso si ribadiva la necessità di contrastare nell'amministrazione pubblica la tendenza a contrarre maggiori spese, le cosiddette eccedenze di impegni, rispettando invece i vincoli degli stanziamenti iscritti in bilancio.

Fascismo, corporativismo, keynesismo e interventismo statale.

Nel XX secolo il principio del pareggio di bilancio, pur continuando ad essere formalmente enunciato come regola della « sana finanza », inizia a vacillare, oltre che durante il periodo relativo alla prima guerra mondiale, quando i nuovi principi corporativi fascisti si sostituirono ad esso

e utilizzarono strumentalmente l'ampliamento dell'intervento statale nella vita economica per raggiungere altri obiettivi. Era già allora chiaro che si rendeva necessaria la concessione di un sistema di provvidenze pubbliche, quello che poi sarà chiamato *welfare system*, se si voleva proseguire senza disturbo nell'imporre al paese un regime che negava le libertà in genere. Mussolini, come Bismarck in precedenza, realizzò un sistema di « *welfare senza libertà* ».

Negli anni trenta iniziò nuovamente la pratica delle spese finanziate mediante il debito. Le cause sono imputabili innanzitutto alle esigenze imposte dalla nuova economia corporativa, che molto chiedeva allo Stato fascista in cambio del suo sostegno. Successivamente si aggiunsero le distinte ma non separate nuove necessità derivanti dalla seconda guerra mondiale. Entrambe potevano essere motivate e perseguite grazie all'applicazione delle nuove teorie sul ciclo economico che si svilupparono dopo la crisi del 1929.

Che le fluttuazioni economiche incidessero sulle entrate pubbliche e creassero difficoltà all'equilibrio del bilancio era cosa già nota, ma, in quegli anni, dai paesi scandinavi giungeva l'esempio della « finanza congiunturale », che consisteva nell'utilizzare gli avanzi di bilancio realizzati negli anni di crescita economica per finanziare il *deficit* in cui si incorreva negli anni di crisi, realizzando il pareggio del bilancio nell'arco di un intero ciclo economico.

In Italia ancora non si affermava esplicitamente il principio che la spesa pubblica nei periodi di depressione avesse una funzione anticiclica. Ci si limitava a sostenere che essa poteva comprimersi, come si comprimevano le entrate. Però si iniziava ad esprimere esplicitamente il convincimento che le spese pubbliche avessero una « funzione di ripresa ». Il fenomeno si dilatò in modo così evidente da far sostenere ad economisti illustri che « Nell'economia corporativa, partendo dalle premesse che il sistema di attività privata non possa assicurare per sé stesso il massimo utile della collettività, si cercò di attuare il

principio di un largo intervento dello Stato, che era già stato sostenuto un tempo dalla scuola storica e da quella socialista — però con diversità essenziale di orientamento e di spirito ». Si è quindi ulteriormente sostenuto che, alla luce delle conoscenze attuali, « almeno negli anni venti, Keynes era sfacciatamente corporativista e sostenitore di un ruolo forte dello Stato ». L'economia politica keynesiana, elaborata nel medesimo momento storico in cui il fascismo era al suo apice, mostrava più di un parallelismo con il pensiero corporativista.

Va sottolineato il fatto che nel periodo fascista il mondo accademico e la produzione scientifica poco o nulla trattarono del bilancio in sé, delle regole di contabilità. La politica di bilancio non era centrale, tanto che non si affrontava il tema delle spese, ma solo quello delle entrate. Le scelte di spesa erano considerate temi esclusivamente di pertinenza dei « politici », erano « politica finanziaria », mentre la parte di pertinenza degli economisti riguardava le sole entrate.

Il pensiero di Luigi Einaudi e la sua influenza nella redazione dell'articolo 81 della Costituzione.

È ben noto come Einaudi, nei suoi scritti, abbia affermato ripetutamente l'avversione ai miti, non tanto intesi come falso ragionamento, bensì come espressione di ortodossia, di interpretazione dogmatica e forse interessata, di fenomeni economici per loro natura complessi e non univocamente classificabili. Era una questione di metodo, concernente il modo in cui l'economista dovesse porsi di fronte ai problemi concreti, perché — egli scriveva — « l'economista non può essere mai né liberista, né interventista, né socialista ad ogni costo; (...) ogni problema darà luogo ad una soluzione sua propria, dettata da un appropriato calcolo di convenienza ». Una convenienza dettata dall'adeguatezza della soluzione rispetto al problema affrontato, le cui cause, essendo mutevoli, avrebbero di volta in volta necessitato di

soluzioni altrettanto mutevoli. Se questo doveva dunque essere il metodo dell'economista, non stupisce l'irritazione di Einaudi per la fama pubblica di liberista, allora come oggi legata al suo nome.

Il professor Einaudi, nell'indossare i panni del politico, tornava all'insegnamento degli illuministi scozzesi che facevano della concretezza la propria cifra identificativa.

Un'interpretazione ricorrente vuole che la contraddizione ideologica di Einaudi non sia che l'eccezione che conferma la regola del suo essere liberista, eccezione provata dalla sua sordità al messaggio keynesiano. Sia chiaro che esso non era contrario all'intervento pubblico in genere, ma aderiva convintamente al principio del pareggio di bilancio, principio che ha ispirato la genesi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione italiana, di cui egli è certamente ritenuto l'ispiratore. Eppure, come già detto, neanche il pareggio del bilancio era per Einaudi un dogma intoccabile; semmai era un altro dei miti contro cui tante volte si era appuntato il suo vaglio critico. Ancora una volta era questione di metodo, del suo metodo di intendere l'economia e il compito dell'economista, anche quando l'economista, come scrisse suggestivamente e autobiograficamente, « va in piazza », trasformandosi da consigliere delle decisioni politiche in decisore politico egli stesso.

Einaudi considerava l'economia liberale, il tanto vituperato liberismo, non come mera scelta economica ma come fondamento autenticamente morale dell'agire umano. Aveva infatti ben chiaro che il liberismo aveva valore di premessa del ragionamento economico astratto; ma non poteva averne come « formulazione precettistica », quando all'economista si chiedeva di risolvere un problema concreto.

Nella sua visione dell'economia e della società, Einaudi adottò sempre la regola empirica, che è poi regola di buon senso, del confronto tra le ipotesi della teoria e i fatti della realtà, senza rinunciare a rivedere le sue stesse interpretazioni quando queste fossero state smentite dai fatti.

Un tema ricorrente del suo pensiero era rappresentato dalla necessità di costruire un effettivo rapporto di fiducia tra lo Stato e i cittadini, come fondamento essenziale del contratto sociale. Garantire dall'incertezza il cittadino era per Einaudi il compito di uno Stato del quale i cittadini possano fidarsi. È un impegno che Einaudi precisa in più occasioni, indicandone contenuti e limiti: «Una società socialmente stabile deve tendere a dare sicurezza di vita alla grandissima maggioranza degli uomini, i quali non amano e non sono in grado di sopportare l'incertezza, non desiderano correre rischi e non saprebbero affrontarli. È non solo inevitabile, ma è vantaggioso che i servizi comuni resi dallo stato diventino sempre più numerosi e vari e ricchi».

Nell'elenco dei contenuti figurano l'istruzione primaria gratuita, l'allargamento dei servizi pubblici, al passo con l'allargamento dei bisogni individuali, le assicurazioni sociali e altro ancora. Quanto ai limiti, essi erano ovviamente individuati nel rischio che, garantendo sicurezza sociale ed economica, lo Stato si spingesse sino ad assicurare, come spesso avvenne e avviene ancora, protezioni che trasformavano in rendite indebite e in facili profitti ciò che naturalmente sarebbe altrimenti stato esposto al rischio d'impresa.

Nella concezione di Einaudi, i compiti dello Stato erano ben più ampi di quelli che molti interpreti ed epigoni del suo pensiero gli hanno attribuito. E va da sé che questi compiti fossero da Einaudi ricondotti ad una precisa concezione del bilancio dello Stato e della finanza democratica.

La finanza democratica aveva il suo fondamento, oltre che nel tendenziale pareggio di bilancio, soprattutto nella pubblicità e nella critica pubblica delle scelte finanziarie. A dare voce a tale critica pubblica doveva essere il Parlamento. Nel Parlamento doveva trovare eco quello che Einaudi con il suo stile suggestivo chiamò «il contributo del primo che passa», nel quale egli riconosceva la libera manifestazione di capacità di qualunque cittadino ai

pieni poteri in materia d'imposte: «La vera garanzia della vita e della libertà e degli averi dei cittadini sta in quell'intervallo di pubblicità [che] è la principale virtù dei parlamenti; e questa virtù non possiamo ucciderla (...). Il rischio di un governo che, per fare, chiede il segreto e l'assoluzione dai pubblici dibattiti è un rischio troppo forte. Altri ha detto, che se si lascia tempo al pubblico di sapere e discutere ciò che si vuol fare, non si può più far niente, perché gli interessi contrari all'opera buona si coalizzano (...). È vero il contrario».

La citazione è lunga, ma quanto mai efficace ed attuale. Ciò che Einaudi affermava era la necessità di garantire l'esistenza di quella che oggi diremmo una «società aperta», ma che egli definiva liberale, attraverso il controllo del cittadino sulle scelte dello Stato, per assicurarne la conformità agli interessi del massimo numero. Governi e Parlamenti dovevano essere sottoposti ad una norma democratica di controllo e giudizio del loro operato: il che non voleva dire ridurre all'impotenza lo Stato, ma soltanto rendere chiaro e a tutti l'indirizzo e le conseguenze delle scelte.

Le stesse argomentazioni saranno ribadite da Einaudi in un opuscolo del 1943 intitolato *Lineamenti di una politica economica liberale*. Qui la sua riflessione sul pareggio del bilancio si fa più esplicita. C'è pareggio e pareggio: da una parte il «pareggio della miseria», quello «a corte vedute e ad ogni costo» della finanza borbonica; dall'altra quello della finanza cavourriana, «compatibile con una forte politica economica progressiva». A questa dichiarazione di consenso alle politiche di lavori pubblici, quindi alle spese produttive, non certo a quelle correnti, Einaudi pone tuttavia un limite: quello determinato dal raggiungimento del punto critico dell'inflazione, oltre il quale l'eventuale disavanzo del bilancio dello Stato doveva essere limitato e possibilmente avviato verso il pareggio. Era preoccupato, con ragione, dal ricorso all'emissione di moneta per il pagamento del debito, che avrebbe avvantaggiato solo i primi pren-

ditori, scaricando la tassa da inflazione sugli ultimi prenditori, generalmente cittadini non certo abbienti.

Quanto al controllo del disavanzo di bilancio, Einaudi in una conferenza pubblica tenuta a Torino il 9 novembre 1947 tenne ad affermare che per conseguirlo « ci siamo (...) ripromessi, al principio di questo periodo, che nessuna spesa nuova sarebbe stata fatta se non coperta da una corrispondente entrata ». Questa stessa regola era pure già stata oggetto di discussione nell'Assemblea costituente, e sarebbe entrata nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, la cui paternità è pacificamente attribuita ad Einaudi, ancorché proposta formalmente all'Assemblea costituente dall'esponente della sinistra democratico-cristiana Ezio Vanoni.

Il fatto che, per ammissione dello stesso Einaudi, la regola della copertura di nuove spese fosse stata già introdotta nel 1947 induce a ritenere che l'intento sia stato quello di sancire nella Carta costituzionale, sia pure implicitamente, il principio del pareggio di bilancio come sopra descritto. La questione era stata affrontata nel 1946 nel rapporto redatto per l'Assemblea costituente dalla Sottocommissione finanza. Il rapporto, che trovava concorde Einaudi, sosteneva la necessità di guardare all'equilibrio tra attività finanziaria e attività economica per valutare l'opportunità della spesa pubblica, i cui effetti si dispiegavano in un intervallo di tempo che poteva anche non restringersi, in presenza di determinate condizioni, al singolo esercizio finanziario. Inoltre, era chiarito il senso dell'equilibrio finanziario: esso andava inteso non come semplice equilibrio formale tra entrate e spese, ma come « equilibrio tra attività finanziaria ed attività economica in genere », così da « accertare se la politica delle spese e quella delle entrate siano bene indirizzate, se il pareggio del bilancio sia effettivo, se gli espedienti messi in essere per conseguire tale pareggio siano effettivamente idonei allo scopo ». L'intero percorso di formazione del bilancio non poteva dunque esaurirsi in una questione di contabilità, ma andava ricondotto alla relazione tra Stato ed economia. I mezzi e

i fini con cui si realizzava tale relazione erano l'oggetto del confronto tra potere legislativo e potere esecutivo.

Argomentazioni simili emergono egualmente dal dibattito che si tenne nell'Assemblea costituente. In quel dibattito veniva riconosciuta al Governo la responsabilità delle scelte finanziarie, che andavano comunque sottoposte al controllo del Parlamento: controllo che diveniva potere di condizionamento, attraverso l'approvazione del bilancio, e potere d'intervento, attraverso l'approvazione di emendamenti al bilancio. Questi poteri richiedevano però una limitazione, il cui senso era duplice e radicato in una specifica concezione economica e politica delle democrazie parlamentari. Si osservava la tendenza dei Parlamenti moderni ad un'eccessiva generosità nell'iniziativa di spesa; e vi era anche l'affermazione del principio della limitazione dei poteri della maggioranza nelle democrazie parlamentari. Come chiarirà Einaudi nell'Assemblea costituente, la limitazione posta all'iniziativa parlamentare di spesa aveva « un contenuto morale », dal momento che il Governo stesso altro non era che emanazione della maggioranza parlamentare.

Nella discussione della seconda Sottocommissione per la Costituzione, Einaudi, esaminando il quarto comma di quello che sarebbe divenuto l'articolo 81, affermò che esso « costituisce il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza aver prima provveduto alle entrate ». Tesi che venne appoggiata da Vanoni il quale precisò che « la norma è una garanzia alla tendenza del pareggio del bilancio e che è opportuno che anche dal punto di vista giuridico il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio, e la stessa esigenza non possa essere trascurata da una qualsiasi forza che si agiti nel paese e che avanzi proposte che importino maggiori oneri finanziari ».

Il relatore Costantino Mortati sintetizzò invece la questione dell'iniziativa legisla-

tiva di spesa prospettando due quesiti: « a chi spetta; e se deve subire qualche limitazione ». Einaudi, superando il problema della diversa potestà assegnabile ai due rami del Parlamento, affrontò subito il secondo quesito sollevando il problema dell'opportunità di limitare al governo l'iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle due Camere. Per Einaudi, « L'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle ».

Le soluzioni che prospettava erano due: « o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia una impronta di serietà ». Con la seconda ipotesi la formulazione di quello che diventerà il quarto comma dell'articolo 81 era ormai definita.

Non secondaria fu l'analisi anche degli effetti del debito pubblico nei riguardi delle generazioni future: egli, nei suoi *Principi di scienza della finanza*, dimostrò con un articolato ragionamento come l'emissione di debito pubblico sia da considerarsi, nei riguardi delle diverse categorie di contribuenti e dei loro eredi, una forma di finanziamento delle spese straordinarie più flessibile e indifferente o, talvolta, più conveniente ed efficiente rispetto all'applicazione immediata di un'imposta straordinaria. Il ragionamento di Einaudi appare ancor oggi validissimo in tutti i casi in cui l'emissione di debito consolidato sia operata per sopperire a spese straordinarie di conto capitale, come nel caso di spese finanziate mediante il debito per la realizzazione di opere pubbliche o per far fronte ad esigenze impreviste di natura corrente dovute a necessità vitali per lo Stato, come le spese di guerra o le iniziative necessarie a fronteggiare gli effetti di calamità naturali. Le medesime conside-

razioni non appaiono altrettanto cogenti quando l'emissione di debito riguardi il finanziamento di spese correnti, il cui effetto si consumi immediatamente con esclusivo beneficio dei contribuenti che ne godono in un limitato arco temporale. Un'autostrada, una ferrovia, le infrastrutture recano benefici a più generazioni e possono essere realizzate con ricorso all'indebitamento, mentre alle rivendicazioni salariali di dipendenti pubblici, ancorché legittime, non dovrebbe andarsi incontro con aumenti retributivi finanziati mediante il *deficit*.

L'equità intergenerazionale e la suddivisione intertemporale degli oneri, necessaria non solo alla tutela dei figli ma anche a quella dei padri nel caso di spese per investimenti la cui utilità è a beneficio di più generazioni, non era sconosciuta all'autore delle *Prediche inutili*.

L'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione nel periodo dell'immediato dopoguerra.

La concreta attuazione della norma costituzionale svilupperà, fin dai primi anni successivi alla entrata in vigore della Costituzione, un significativo dibattito. Esso si apre, nel 1955, con la relazione del presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, già costituente e partecipe dei lavori di redazione dell'articolo 81, il democratico-cristiano Giuseppe Castelli Avolio. Se ne trae, con ancor maggior forza rispetto al dibattito presso l'Assemblea costituente, un'interpretazione della norma costituzionale volta ad affermarne il fondamento nel principio del pareggio di bilancio. Quest'interpretazione era influenzata dalle vicende economiche e politiche del tempo, da cui discendeva l'esigenza di sostenere scelte di bilancio rigorose in una situazione corrente di disavanzo. L'affermazione del principio del pareggio manifestava in modo evidente la ritrosia della classe politica di allora ad accettare politiche tendenti alla piena occupazione ottenuta mediante scelte pianificatorie, non

sostenute dalla maggioranza dell'opinione pubblica, da quella parlamentare e dal Governo, refrattari a forme di programmazione economica.

Gli attori istituzionali hanno successivamente oscurato le analisi einaudiane, finendo per condurre volutamente una politica di dissennato *deficit spending*, basato sulla grossolana contraffazione del pensiero keynesiano: un fatto che ha condotto la Repubblica nelle secche in cui è attualmente arenata.

La prima manipolazione dei principi posti nell'articolo 81 della Costituzione.

Terminata la prima fase repubblicana, la profezia einaudiana si realizza puntualmente: il sistema politico diviene sempre più imprudentemente risoluto a concedere nuovi e ulteriori beni o servizi agli elettori, ricorrendo al debito per evitare il virtuoso ma elettoralmente rischioso ricorso a risparmi di spesa derivanti da economie ottenute in settori dell'apparato pubblico o mediante una maggiore imposizione fiscale e tributaria.

La razionalizzazione della spesa pubblica, misura che oggi dovrebbe essere ispirata quasi esclusivamente dalla necessità di ripianare l'enorme debito pubblico pregresso, è dipendente e adattabile alle mutate sensibilità sociali, con particolare riferimento alla progressiva espansione della qualità e quantità dei servizi pubblici in funzione del livello del reddito nazionale. Tuttavia la crescita dell'intervento pubblico dovrebbe essere subordinata al mantenimento di un sistema economico che conservi caratteristiche di dinamicità tali da poter assicurare un crescente uso di risorse a fini pubblici. Perché ciò avvenga, è ovviamente necessario che l'economia possa svilupparsi e crescere per produrre le ulteriori risorse indispensabili. Esse saranno fonte di entrate erariali e solo successivamente di spesa pubblica ridistributrice del reddito.

È durante il periodo politico detto del « centrismo » che si inaugura, anche se timidamente, la stagione repubblicana

della spesa in debito, scaricando sui futuri cittadini l'onere finanziario del crescente allargamento del settore pubblico e dei servizi pubblici. Ad onor del vero, ciò fu reso possibile anche grazie ad una crescita economica tumultuosa, il famoso *boom* economico. In questo clima, confortati da tanta crescita economica, i pubblici poteri chiesero ai contribuenti sacrifici inferiori ai benefici resi, iniziando una lenta ma inesorabile accumulazione del debito pubblico e una massiccia azione di redistribuzione del reddito.

Inizìò parallelamente un'artificiosa amministrazione delle finanze pubbliche. Spesso, nel caso di emanazione di nuove leggi di spesa, in violazione del dettato costituzionale, si quantificava un onere la cui copertura era simulata mediante il ricorso agli stanziamenti già previsti per altre spese del bilancio dello Stato. A ciò si aggiunga che la copertura indicata era limitata al solo primo anno, notoriamente l'anno in cui la spesa è di molto inferiore rispetto al totale. In questo modo il corto circuito dell'incremento della spesa pubblica era giocato tutto attorno alla legge di bilancio. Ciò avveniva in violazione dell'articolo 81 della Costituzione, che non prevedeva la possibilità di stabilirvi il finanziamento di nuove spese né la possibilità di modificare le entrate.

La teoria che identifica nella legge di bilancio una legge in senso soltanto formale venne formulata più di due secoli or sono da Paul Laband, in tutt'altra temperie culturale e in un ordinamento costituzionale ben diverso dall'attuale.

Fu proprio il ricorso del costituente a questa teoria che, di fatto, consentì le numerose violazioni del principio stesso. Essa è inadeguata alla bisogna, poiché sembra ispirare il convincimento che tutti gli istituti giuridici che reggono la finanza, e le relative categorie teoriche, abbiano una sorta di validità universale, tanto da essere indifferenti al mutare delle condizioni storiche e degli assetti istituzionali. Le medesime critiche possono essere mosse alla teoria che vede nel Parlamento un'istituzione onnipotente, o almeno collocata in posizione di netta supremazia

rispetto agli altri poteri dello Stato. L'esperienza storica dimostra invece come sia quanto meno imprudente riporre un'eccessiva fiducia nel paradigma della supremazia del Parlamento e ci ammonisce a non indulgere a disegni teorici che non prestino sufficiente attenzione alla realtà dei procedimenti finanziari. Questi sono segmentati e conflittuali sia per via dei contrasti che dal corpo sociale affluiscono ai processi decisionali pubblici, sia per la pluralità di soggetti che vi intervengono. Queste posizioni rivelano un difetto comune: dimenticano l'insegnamento weberiano, secondo il quale lo Stato è un'organizzazione del potere pubblico limitata spazialmente e temporalmente. Concetti non così definiti nel periodo del regime parlamentare classico, nel quale la legge di bilancio aveva la funzione di comporre la dicotomia tra Stato e società e di limitare i tributi e le spese con dei controlli che servivano ad accertare il rispetto delle leggi che tutelavano le libertà. *No taxation without representation* era il motto gridato nel 1775 dalla popolazione della Virginia contro i soldati inglesi, durante la guerra d'indipendenza, per denunciare l'illegittimità dei tributi a loro carico, poiché essi non potevano godere di alcuna rappresentanza parlamentare e, quindi, di alcun potere di controllo. Ciò fu uno dei principi fondanti la democrazia degli Stati Uniti, divenendo il motto delle democrazie parlamentari liberali in genere. Ben differente è tuttavia il sistema istituzionale di una moderna democrazia industriale, nel quale è diverso il ruolo del potere pubblico nella sfera economica e sociale e, di conseguenza, il ruolo della strumentazione finanziaria. Facendo un veloce salto nel presente, c'è da considerare l'attuale collocazione dello Stato nazionale, immerso in una rete di poteri internazionali, sovranazionali, transnazionali e anazionali. Proseguendo nell'utilizzo di modelli divenuti ormai obsoleti e inefficienti, si rischia di offrire una visione distorta e incompleta degli istituti giuridici che reggono la finanza pubblica, quanto meno perché ignorano il vincolo giuridico posto dall'Unione europea sulle finanze pubbliche con il

divieto di disavanzi pubblici eccessivi. Oggi ci appare chiaro che molte delle violazioni del quarto comma dell'articolo 81 sono state causate da una concezione giuridica e politica, oltre che economica, superata già al tempo del costituente: la legge di bilancio intesa come mera legge formale.

Si anticipa sin da ora che uno degli obiettivi che perseguiamo con la presente proposta di legge è proprio il superamento della nozione di una legge di bilancio intesa come legge in senso solo formale, con la sua trasformazione in legge pienamente sostanziale. Questo permetterebbe di contenere in un unico atto i conti di tutto il settore pubblico allargato, cosa che attualmente non accade, incidendo così sulla struttura del bilancio. Si potrebbero così ripensare i criteri di riparto e le finalizzazioni delle aggregazioni di spesa. È oggi indispensabile racchiudere in un unico atto legislativo, in modo organico, tutte le fonti di entrata e tutte le imputazioni di spese, ad esempio anche quelle ascrivibili al funzionamento di enti pubblici i quali, quantunque privatizzati nella forma giuridica, vedono comunque lo Stato operare in veste di « azionista unico ». Ciò consentirebbe al legislatore di disporre di una chiara visione del funzionamento dell'apparato pubblico, potendo consentire una compiuta analisi dei costi e dei correlativi benefici per valutare l'efficacia e l'efficienza della spesa destinata ai diversi settori. Obiettivo mai raggiunto sinora, proprio perché non esiste una sorta di bilancio consolidato nel quale siano contemporaneamente illustrati anche i livelli di indebitamento di tutto il settore pubblico, per esempio quello che va dagli enti locali alle aziende sanitarie, dagli enti assistenziali e previdenziali a quelli delle aziende municipalizzate, dalle poste alla società Cassa depositi e prestiti Spa, dall'ENI alla Fintecna e via continuando, per poter conoscere l'effettivo livello complessivo di esposizione finanziaria dell'intero settore pubblico.

Come detto, secondo il dettato costituzionale vigente, la legge di bilancio dovrebbe essere legge meramente formale, senza le caratteristiche della legge sostanziale.

ziale. Dovrebbe essere la fotografia dell'esistente, senza la possibilità di dotare i capitoli di spesa di risorse superiori alle necessità stimabili e alle risorse disponibili al momento dell'approvazione del bilancio stesso. Ma le esigenze dettate dalle moderne necessità di amministrazione delle finanze pubbliche ha stimolato la prassi (incostituzionale) già ricordata, di caricare sul bilancio la nuova spesa non prevista nel bilancio preventivo stesso. Ciò produceva un incremento automatico del livello della spesa iscritta a bilancio nel periodo successivo. Tramite il ricorso al debito si portavano in pareggio entrate e spese complessive, con il risultato che tutta la nuova spesa andava a debito e il bilancio eludeva, in un sol colpo, il terzo e il quarto comma dell'articolo 81. Cadeva il principio della contestualità tra spesa e onere finanziario, spostandosi al futuro l'onere dell'aggiustamento.

Sino a quando l'espedito rimase contenuto rispetto alla misura del prodotto interno lordo (PIL), creando una limitata quantità di debito accumulato, il gioco poteva durare. Ma la crisi economica causata dalla fine del *boom* e le conseguenti crisi sociale e politica esplosero, chiedendo nuove scelte. Si pose riparo alle tensioni politiche facendo un ricorso massiccio al debito pubblico nel tentativo di sedare le proteste di quanti erano stati tenuti ai margini della ripartizione dei frutti dello sviluppo economico. Nella metà degli anni settanta la situazione si aggravò a causa della crisi petrolifera che generò un'inflazione a doppia cifra, fatto che si ripercuoterà meccanicamente sui tassi d'interesse dei titoli del debito pubblico facendolo lievitare ulteriormente.

Recentemente, con non poca spregiudicatezza e franchezza, è stato sostenuto da un esponente politico della democrazia cristiana che il debito pubblico fu una delle armi che la democrazia utilizzò per arginare il terrorismo e le rivendicazioni economiche di classe che quello voleva rappresentare. Come dire: si doveva scegliere tra democrazia con debito, *golpe* militare o brigate rosse al potere.

Le conseguenze sono, oggi, sotto gli occhi di tutti, ma in quei giorni i parlamentari radicali capirono la posta e le finalità del gioco. Capiti, e per questo proibiti e inascoltati!

La spesa cresceva in modo esponenziale grazie al « partito unico della spesa pubblica », sottraendo ingenti quote di ricchezza nazionale necessarie al finanziamento delle altre spese pubbliche, e si ricorse nuovamente ai disavanzi. Ciò produsse un ulteriore aumento del debito pubblico e un ulteriore incremento della spesa per interessi, in un corto circuito che divenne ben presto insostenibile. La legge di bilancio era considerata come un « cavallo di Troia » mediante il quale si eludeva il vincolo costituzionale. Quelle che venivano contrabbandate come manovre keynesiane di bilancio riguardavano sia la ripartizione di risorse attuali, sia la « prenotazione » di risorse future, senza investire nulla per il futuro, anzi dilapidandone le risorse non ancora esistenti.

L'incapacità della classe politica nel suo complesso di governare il mutato scenario socio-economico, non proponendo le necessarie riforme strutturali, ha gettato le basi dello sfascio attuale. In quegli anni si poteva e si doveva decidere il cambiamento del paese, rendendolo equo nell'efficienza, non nella povertà attuale. È stata quindi la popolazione più debole ed esposta, quella che a parole si voleva tutelare, a pagare già allora, ma soprattutto ora, il caro prezzo della mancanza di scelte di governo. Le *lobby* organizzate ancor oggi sono i veri beneficiari del sistema fondato sul debito, mentre il peso fiscale, alla fine, grava sui più deboli. Senza politiche di crescita, non doveva esserci politica di aumento della spesa pubblica. Oggi siamo testimoni delle conseguenze di quelle scelte, viviamo nella « società delle conseguenze » delle scelte precedenti, connotata da maggiori diseguaglianze sociali, ricchezza mal distribuita, un paese incapace di crescere economicamente, politicamente, socialmente. L'Italia è un paese vecchio, per vecchi, mandata in miseria dagli attuali vecchi grazie alle scelte, o alla man-

canza di scelte, da loro compiute quando erano ancora in giovane età.

C'è da dire che alcuni politici e molti cittadini con questi comportamenti volevano perseguire fini lodevoli, riassumibili in quattro diritti universali: il diritto all'istruzione, alla pensione, alla salute e al lavoro, quest'ultimo, nonostante il primo articolo della Costituzione, garantito solo parzialmente dall'assicurazione contro la disoccupazione e mediante la cassa integrazione guadagni.

I partiti volevano tenere buona la piazza senza perdere voti. In particolare, i partiti di opposizione pretendevano diritti *hic et nunc*, senza preoccuparsi dell'onere futuro scaricato su innocenti debitori inconsapevoli.

Con il senno del poi può affermarsi che, a partire dalla fine degli anni sessanta, il paese pose in essere nuovamente un comportamento imitativo per la costruzione di un modello di protezione sociale che aspirava ad essere analogo a quello vigente nei paesi europei più sviluppati. Le prime proposte di riforma furono avanzate dai governi di centrosinistra, ma le effettive realizzazioni videro la luce nel corso degli anni settanta, quando le congiunture economiche erano divenute decisamente sfavorevoli e la realizzazione in *deficit* assolutamente poco lungimirante. Si doveva fare meglio e, soprattutto, prima, quando la crescita reale dell'economia avrebbe consentito maggiori esborsi per il potenziamento dello stato del benessere.

In particolare, se analizziamo l'adozione di un modello sociale, avviato in ritardo rispetto al resto d'Europa, in un contesto macroeconomico decisamente sfavorevole, si trova uno specifico fattore che spiega una parte significativa dell'eccesso di debito attuale. Alle decisioni allocative implicite nel sistema di protezione sociale, che avrebbero richiesto modalità di finanziamento assolutamente ortodosse, si sono sovrapposte esigenze di sostegno congiunturale dell'economia portando di fatto ad un'espansione irreversibile dell'indebitamento annuale e complessivo.

Sarebbe stato molto più impopolare ma ben più equo rispettare il dettato che la

Costituzione contiene, osservando l'obbligo della copertura reale delle spese per mezzo di entrate pubbliche. Purtroppo, il panorama politico del tempo non consentì alcuno spazio all'emersione di statisti con la tempra morale di un Minghetti o un Sonnino. Decidevano i vari Fanfani, Andreotti, Berlinguer o Craxi, solo per ricordarne alcuni. Successivamente — lo si anticipa — la situazione peggiorò!

Vediamo un elenco dei modi con cui il dettato dell'articolo 81 fu eluso o apertamente violato. La sua lettura ci appare emblematica: si fece un ricorso eccessivo ai cosiddetti fondi globali, sino al 1978 determinati nella legge di bilancio, per consentire al Parlamento di creare un sistema che consentiva il finanziamento, reperito in altra sede e in altro modo, di spese contenute in leggi; si utilizzarono fondi iscritti in capitoli aventi natura obbligatoria per finanziare spese di natura non obbligatoria, in questo caso con il necessario sostegno di funzionari della pubblica amministrazione; si ricorse all'approvazione di leggi che sarebbero entrate in vigore a metà anno; si abusò del potere di emendamento senza aver provveduto all'adeguata copertura delle nuove spese disposte; vennero approvate leggi di organizzazione, ad esempio istitutive di un ufficio, senza alcuna previsione delle spese necessarie al suo funzionamento; si diede luogo all'adozione di piani finanziari pluriennali per i quali la Corte costituzionale (sentenza n. 1 del 1966) richiedeva una copertura limitata al solo primo anno; si produssero leggi che, creando diritti, rendevano obbligatoria la relativa spesa, aggravandone anche gli esercizi futuri.

A queste violazioni, riconducibili direttamente alla responsabilità del Parlamento, altre se ne aggiunsero: le sentenze della Corte costituzionale, che riconosceva i diritti costituzionali, ma in modo astratto, senza preoccuparsi delle risorse effettivamente necessarie per attuarli, in fin dei conti non operando un contemperamento tra i valori costituzionali in gioco, ma scegliendo enunciazioni di principio irrealizzabili o economicamente insostenibili; le regolazioni contabili derivanti da

una sopravvalutazione delle entrate, che potevano portare anche a rimborsi d'imposta, non contabilizzati, ma sicuramente incidenti sui bilanci futuri; la politica dei tassi d'interesse, non precisamente prevedibile, ma ben incidente sui bilanci; più genericamente, altre attività di gestione che hanno comportato un aumento della spesa rispetto a quanto previsto.

Anno 1978: l'invenzione della legge finanziaria per aggirare i vincoli costituzionali.

Fu la sinistra a sostenere con forza la necessità di un approccio diverso per la soluzione dei problemi finanziari, ponendo particolare attenzione all'aspetto metodologico e procedurale, alla forma più che al contenuto — e soprattutto alle conseguenze — delle decisioni istituzionali.

Ciò indusse il legislatore ad approvare la legge 5 agosto 1978, n. 468, il cui articolo 11 introdusse nell'ordinamento lo strumento giuridico della cosiddetta « legge finanziaria » (LF), strumento non previsto nell'articolo 81 della Costituzione. La LF costituirà l'ossatura della legislazione sulla contabilità pubblica, con lo scopo principale di definire una serie di regole procedurali relative al procedimento legislativo e amministrativo per il governo della finanza pubblica. Si pensava che, grazie al rispetto di una serie di regole fondate sulla teoria della centralità del Parlamento, l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici sarebbe stato naturalmente conseguito. Il risanamento fu identificato come obiettivo immanente e immutabile della politica finanziaria, sottraendo le decisioni relative alla disponibilità del Governo in carica.

Come detto, la scelta fatta a favore della LF faceva emergere l'attribuzione al Parlamento del primato della decisione, primato costituzionalmente quanto meno dubbio.

Tecnicamente si scelse la strada di confermare il valore formale della legge di bilancio, attribuendo alla LF il compito di stabilire e coprire l'aumento della spesa e

dell'entrata rispetto all'anno precedente. C'era la saldatura tra le leggi di spesa e bilancio rendendo manifesto l'incremento annuale della spesa pubblica, nella speranza di veder finalmente applicato l'articolo 81 della Costituzione.

Un'ottima intenzione, resa vana dal fatto che non solo le coperture delle singole leggi, ma anche la copertura della LF erano di fatto monopolizzate dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato. Il Governo era escluso dalla competenza massima. Inoltre la LF divenne un provvedimento eterogeneo, cosiddetto *omnibus*, che diede luogo al fenomeno descritto giornalmente come « l'assalto alla diligenza ». Una diligenza su cui tutti salivano al volo senza che nessuno pagasse il costo della corsa. I parlamentari, con emendamenti eterogenei, approfittavano dei tempi certi dell'*iter* di approvazione del provvedimento per introdurre di tutto, specialmente provvedimenti clientelari, molto costosi per il bene comune ma ridondanti a vantaggio di un particolare, selezionato e riconoscibile elettorato o zona geografica, con relativo beneficio in termini elettorali del proponente. A questa pressione nessun Governo seppe resistere. Infatti, la LF, da strumento di contenimento della spesa, divenne il mezzo per la crescita incontrollata di essa, soprattutto di quella improduttiva. La centralità del Parlamento stravolse la finalità della LF. Il Governo, apparentemente titolare di una riserva in materia di presentazione delle leggi di bilancio e finanziaria, doveva subire l'allargamento indiscriminato dei cordoni della borsa, dovendo rispondere anche per decisioni non sue. Il mancato funzionamento del principio di responsabilità tendeva a premiare i comportamenti peggiori e ad autoalimentare la crescita indiscriminata della spesa pubblica ad esclusivo vantaggio di partiti e parlamentari, che vantavano i propri meriti con l'elettorato, scaricando sugli altri il demerito per il cattivo andamento della finanza pubblica.

Tecnicamente si ricorse a due espedienti per proseguire negli abusi: i fondi negativi e la votazione residuale del saldo netto. Con il primo, l'iscrizione di nuove

spese subordinate all'approvazione di entrate corrispondenti era considerata legittima senza necessità che l'entrata fosse realmente realizzata. Era sufficiente l'approvazione legislativa per poter spendere pur senza avere alcuna risorsa disponibile allo scopo. Con il saldo residuale netto, invece, si è fatto letteralmente saltare il sistema. Il saldo da finanziare (che rappresenta il disavanzo in termini di competenza, corrispondente all'incremento del ricorso al mercato) non era stabilito all'inizio del procedimento. La decisione fondamentale, la fissazione del livello massimo dell'intervento pubblico, era posticipata nel voto per consentire di aumentare la spesa originariamente stimata. Innalzando il saldo, con il ricorso al finanziamento in disavanzo, poteva proseguire la depauperazione del sistema.

Con l'articolo 1 della LF si doveva indicare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario (fonte di finanziamento, lo si ripete, non prevista dall'articolo 81 della Costituzione), il cui ammontare doveva concorrere, insieme alle entrate, a determinare le disponibilità e i mezzi per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La LF utilizzò come necessari mezzi di copertura finanziaria anche i prestiti reperibili sul mercato finanziario, assumendo la chiara natura di legge ordinaria, differente dalla legge di bilancio che era stata sino ad allora considerata, come già detto, legge di natura solo formale e in grado di esprimere, a fronte delle leggi di spesa e di entrata, un determinato equilibrio finanziario complessivo, sostanziale. I modi in cui tale procedimento fu eluso sono stati già descritti. L'adozione della LF frantumò l'equilibrio finanziario espresso dalla legge di bilancio in corso d'esercizio.

È in questo contesto che alcuni giuristi individuaronò nella LF il grimaldello per stravolgere il carattere solo formale della legge di bilancio. La LF - fu detto autorevolmente - è divenuta un vero e proprio « doppio » della legge di bilancio, che però consente al Parlamento di fissare entrate e spese nonostante il precetto contenuto nell'articolo 81 della Costituzione.

Si è così formalizzata la strada tortuosa dell'indebitamento pubblico ottenuto con il ricorso massiccio al mercato finanziario, piuttosto che percorrere la strada maestra indicata dalla Costituzione: quella della redistribuzione dei redditi, nell'ambito di un'equa disegualianza sociale consentita dall'articolo 3 della Costituzione, da svolgersi entro il quadro di una stretta correlazione tra spesa pubblica e tributi i quali vanno prelevati, in ottemperanza all'articolo 53 della Costituzione, affinché ciascuno concorra alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva.

Si sono così avute numerose disposizioni di spesa che non hanno mai ricevuto la legittima e necessaria copertura tributaria né per effetto di appositi provvedimenti legislativi né per effetto di una crescita spontanea dell'economia e quindi delle basi imponibili da trasformare in maggiori entrate derivanti dai tributi. La copertura tributaria costituzionalmente necessaria non è mai stata considerata praticabile solo a causa dell'assenza di coraggio, lungimiranza e volontà politica che poteva e doveva incardinare una seria e costante lotta contro l'evasione fiscale.

La LF, così come strutturata nel 1978, risultò rovinosa per le finanze pubbliche.

Gli anni ottanta, il partito unico della spesa pubblica e l'alterità radicale.

La partitocrazia, con opposizioni e maggioranze unite, si nutriva della spesa pubblica. La spesa divenne la cifra identificativa del sistema dei partiti. Si strutturava definitivamente il regime del « partito unico della spesa pubblica ».

La DC e il PSI rappresentavano le punte di diamante nella tecnica della « manovra economica continua » con i satelliti costituiti dal PRI, dal PSDI e dal PLI e con le opposizioni consenzienti.

Sulla carta essi erano avversari, ma in effetti si dimostrarono acerrimi amici. La vera sfida riguardava soltanto la guida dell'esecutivo, che produceva effetti di moltiplicazione del malcostume finanziario.

Per porre un argine all'emergenza, che ciclicamente veniva evocata, ricorrevano termini e misure tristemente attuali quali « stangate fiscali », taglio allo Stato sociale, rincari di prezzi e tariffe. Tuttavia, non si realizzò mai una vera riforma, sebbene in quegli anni il Governo Craxi, preso qui ad emblema del periodo, si sia caratterizzato anche per la durata temporale, potendo godere dell'orizzonte necessario per porre in atto una seria politica di rientro dal debito. L'esecutivo guidato dal *leader* socialista superò abbondantemente i tre anni di vita, fatto mai accaduto prima nella storia repubblicana.

Almeno fino alla metà del decennio, quelli furono anni con inflazione ancora a doppia cifra, con un fabbisogno pubblico che aumentava in modo esponenziale. Furono anche gli anni del blocco degli scatti automatici della scala mobile, ma la misura rimase isolata. I programmi ambiziosi presentati dall'allora Ministro del tesoro Giovanni Goria inaugurarono la stagione dei « piani di rientro », con la previsione di azzeramento del disavanzo corrente nell'arco di cinque anni e il conseguente arresto della crescita nel rapporto tra debito e PIL. L'azione di risanamento si presentava fondata su due pilastri: stabilizzazione e redistribuzione dell'imposizione fiscale e riduzione delle spese, con conseguente abbassamento dell'inflazione. Però nelle leggi finanziarie rimanevano solo misure temporanee e a carattere transitorio, senza alcun reale controllo della spesa pubblica nel medio periodo.

Sono anni di aggressione sistematica delle casse statali da parte del Governo e del Parlamento, misure « strutturali » di depauperamento del paese, fatto di obiettivi virtuosi fissati sulla carta e di sfondamenti costanti e sostanziali rispetto alle previsioni iniziali. A questo si affiancavano altre piaghe persistenti e diffuse: l'evasione fiscale dei privati e la corruzione sistematica dei politici.

Se il PIL cresceva, le spese crescevano ancor di più mentre le entrate diminuivano.

Si scelse di proseguire nelle politiche tipiche degli anni settanta: più spese e meno tasse per gestire meglio il consenso, con tecnica squisitamente consociativa.

Non appare meschino ricordare che, a causa di quelle politiche, il periodo in esame fu poi definito dalla stampa come quello della « Milano da bere ».

Fu un decennio particolarmente felice per l'economia privata. La congiuntura economica sembrava ottimale per avanzi di bilanci necessari a ripianare i *deficit* accumulati negli anni precedenti, ma nonostante tutto si proseguì colpevolmente nelle politiche fiscali in disavanzo, non approfittando della crescita economica che il paese era riuscito a creare. Non si eliminò il ricorso al *deficit*, quindi non si ridusse il debito, che anzi proprio in quegli anni registrava vistosi incrementi.

In quegli stessi anni, il parlamentare radicale Marcello Crivellini presentava alla Camera dei deputati, il 16 ottobre 1986, la proposta di legge costituzionale atto Camera n. 4075, recante « Modificazioni all'articolo 81 della Costituzione ». I radicali si dimostravano ben coscienti delle dimensioni che il debito pubblico andava assumendo, il costo e i vincoli che esso avrebbe posto in futuro alla politica economica e finanziaria dello Stato. Si denunciava esplicitamente la scelta dei partiti di ricorrere a *deficit* e debito crescenti, finendo per modellare persino la propria organizzazione, oltre che la « naturale » ricerca del consenso elettorale, sull'espansione incontrollata della spesa pubblica.

Crivellini spiegava il sistema ricorrendo al « teorema del *deficit* », in base al quale, grazie ai soldi chiesti in prestito ai privati, non ci sarebbe stata necessità di ricorrere all'imposizione fiscale, finendo per perdere il controllo del meccanismo perché illusi che non ci fosse limite ai *deficit* di bilancio annuale e all'aumento del debito complessivo. Il teorema così recitava: « Dato un *deficit* di bilancio grande a piacere, è sempre possibile aggirare l'articolo 81 della Costituzione ricorrendo per pari importo al mercato finanziario ».

La proposta prevedeva l'ordinario impiego di riduzioni di spese o di nuovi tributi per il finanziamento delle nuove spese, limitando il ricorso all'indebitamento a non più di un decimo del totale delle stesse, riconducendo la lettura dell'articolo 81 della Costituzione nell'alveo inteso dal Costituente, pur senza giungere a prescrivere la totale esclusione del ricorso al debito. Troppi anni erano passati dal 1948 e troppo ampio era diventato il parco dei creditori per rinunziarvi completamente. Fu una scelta prudente, non dovuta a calcoli o convenienza, tutt'altro, ma proposta con senso pratico per risanare il bilancio senza colpire le fasce più deboli che avrebbero visto svanire tanti diritti garantiti solo grazie al *deficit*.

La riforma del 1988 della legislazione sulla contabilità pubblica.

La causa scatenante della modifica della legge di contabilità pubblica può essere individuata paradossalmente in un dettaglio: la richiesta del Governo di ricorrere all'esercizio provvisorio. I dettagli, si sa, sono importanti. Questi i fatti: nel 1987 Giovanni Goria fu nominato Presidente del Consiglio dei ministri e immolato sull'altare della governabilità perché *premier* « a tempo determinatissimo », con patto stabilito tra le varie segreterie di partito. Infatti il suo Governo fu in carica solo dal luglio del 1987 all'aprile del 1988. Al Ministero del tesoro fu chiamato Giuliano Amato, nell'era craxiana potente sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri; al Ministero delle finanze Antonio Gava, *leader* del « Grande centro » democristiano; al Ministero del bilancio e della programmazione economica Emilio Colombo, anch'egli democristiano di lungo corso e per anni Ministro degli esteri. Goria dichiarò, nel suo discorso di presentazione del Governo alle Camere, che: « Il processo di risanamento della finanza pubblica va ripreso con una vigorosa iniziativa in materia di governo dei flussi di bilancio, soprattutto sul versante della spesa ». Ottimi propositi, a cui seguì una

manovra di fine agosto, come sempre scritta « sotto la spinta della necessità ».

Il 3 settembre 1987 iniziarono le riunioni preparatorie per la manovra del 1988, con la consueta coreografia di Ministri decisi a non recedere di un millimetro rispetto ai propri « stati di previsione », a respingere qualsiasi ipotesi di tagli alla spesa. Le misure più importanti riguardarono la riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), ma il contemporaneo aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), e poi una raffica di aumenti delle imposte su beni di consumo a domanda rigida: bollo auto, super bollo, diesel, tabacchi, assicurazioni, depositi bancari, abitazione. Goria spiegò che si era fatta una scelta difficile: « Abbiamo cercato il massimo di equilibrio, funzionale anche a un consenso di cui abbiamo bisogno ». In questa dichiarazione si colgono l'essenza dell'attitudine democristiana al compromesso e l'ammissione esplicita di debolezza e impotenza strutturale. Tuttavia il tentativo fallì, scontentando tutti, soprattutto repubblicani, socialdemocratici e liberali.

In ottobre si giunse ad una serie di misure ulteriori: « tassa sulla salute », aumento degli assegni familiari, aumento dell'imposta sugli interessi bancari, rivalutazione dei cespiti d'impresa.

In questo modo però si rischiava una nuova fiammata inflazionistica, senza considerare la debolezza della manovra stessa, che non intaccava alcuno dei meccanismi strutturali che alimentavano il *deficit* di bilancio. Durante la gestazione della manovra, ad aggravare ulteriormente la situazione arrivò anche un repentino e inatteso crollo delle borse, che impose una brusca inversione di rotta. Il Senato bloccò l'esame della LF in attesa delle decisioni del Governo.

In novembre Goria annunciò al Parlamento le modifiche, che si limitavano sostanzialmente a cassare sia la riduzione dell'IRPEF sia l'aumento dell'IVA, in cambio del solito condono valutario per chi aveva evaso, esportando capitali all'estero. E fu finanziaria *omnibus*, con l'ennesimo

assalto alla diligenza e la reiezione di numerose proposte governative. Ciò causò l'uscita dei liberali dal Governo, subito rientrata grazie alla concessione di sgravi IRPEF per un importo pari a 1.500 miliardi di lire. Nonostante il prezzo pagato, il 6 dicembre, una domenica, il Senato l'approvò. La manovra passava all'esame della Camera. Si poteva procedere, ma si sarebbe resa necessaria una nuova lettura da parte del Senato: a questo punto il ricorso all'esercizio provvisorio era inevitabile.

Goria fu costretto a chiederlo perché l'approvazione definitiva della LF entro il termine naturale risultava impossibile da realizzarsi. Il Governo chiese al Parlamento di concedere l'esercizio provvisorio su entrate e spese dello Stato per altri due mesi. Ma il Presidente del Consiglio dei ministri era cosciente che la pronuncia della formula avrebbe esposto l'esecutivo al sospetto di non voler accelerare i tempi e sarebbe stata considerata solo un espediente per prolungarne la vita. Goria era, infatti, un *premier* a termine e il patto tra i partiti, tipico di quegli anni, era che si sarebbe presto dimesso.

Alla Camera l'esame riprese il 5 gennaio, ma era già chiaro che sarebbe finita male: dissensi su tutto, raffiche di emendamenti, schermaglie intrapartitiche, soprattutto all'interno della DC, vicina al congresso. Saltavano le entrate e aumentavano le uscite, i mitici « franchi tiratori » potevano raggiungere anche le 100 unità.

E si consolidò un meccanismo perverso: la sostituzione di provvedimenti di spesa destinati a confluire nei residui con altri provvedimenti « ad elevato tasso di liquidità », come furono definiti dai tecnici della Ragioneria generale dello Stato: fondi, cioè, che potevano essere immediatamente impegnati. Il tutto a carico non del solo esercizio in corso, ma soprattutto degli anni a venire.

Goria tentò la carta del maxiemendamento con fiducia. Ma nessuno era più in grado di determinare l'entità della manovra. Si suddivise il maxiemendamento in quattro distinti emendamenti e su ognuno fu posta la questione di fiducia. Il Governo

continuò poi imperterrito a collezionare voti contrari su questioni cruciali, come gli interventi in campo sanitario. La crisi era alle porte e Goria salì al Quirinale. Invitato dal Presidente della Repubblica a proseguire nell'azione di governo, Goria obbedì. Questa era l'indicazione prevalente dei partiti consultati dal Capo dello Stato, inoltre contava il senso di responsabilità, e il programma limitato ai documenti di bilancio. Insomma, approvata la LF, il Governo si sarebbe dimesso. Piccoli passi e piccola vita per il Governo, mentre intorno a Goria i partiti preparavano il chiarimento, cioè la crisi annunciata.

Rassicurata, la Camera approvò la manovra, che tornò al Senato per la terza lettura. Tra ripristini di norme già respinte e reiezione di norme già approvate alla Camera, la manovra fu velocemente approvata, rinviata a Montecitorio, che di lì a poco diede il suo assenso definitivo.

Era stata la più lunga e tormentata navigazione parlamentare della manovra economica, e il risultato fu coerentemente disastroso: 124.450 miliardi di disavanzo, contro i 109.500 indicati a settembre. Goria e il suo Governo ne uscirono distrutti, la richiesta dell'esercizio provvisorio costituì tuttavia il chiaro segnale che bisognava cambiare con urgenza rotta. Lo comprese Beniamino Andreatta, il quale propose la modifica della legge n. 468 del 1978.

Con questa riforma si tentò di affrontare e risolvere l'anomalia ricorrendo ad un mutamento procedurale: l'articolo 5 della legge 23 maggio 1988, n. 362, modificò l'articolo 11 della precedente legge 5 agosto 1978, n. 468, stabilendo che, in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la LF poteva disporre la riduzione di entrate o nuove o maggiori spese correnti, nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. A nostro avviso, da un punto di vista sia formale che sostanziale, si sarebbero dovute costituzionalmente coinvolgere anche le spese in conto capitale, dal momento

che il quarto comma dell'articolo 81 non fa alcuna distinzione tra le due tipologie di spesa; ma ciò non fu fatto.

L'articolo 7 della medesima legge 23 maggio 1988, n. 362, stabilì poi che, relativamente alla copertura finanziaria delle leggi, in attuazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, quelle che avessero comportato minori entrate ovvero nuove o maggiori spese non avrebbero mai potuto essere finanziate con l'accensione di debiti a medio e lungo termine, il cosiddetto « debito patrimoniale », come prima invece avveniva.

Poiché la LF non aveva alcuna valenza costituzionale e, pertanto, non era diversa da un'ordinaria legge sostanziale di spesa, come tale avrebbe dovuto sottostare al divieto del ricorso al mercato finanziario per accensione di debiti a medio e lungo termine, sia per le spese correnti sia per quelle in conto capitale, come sancito dall'articolo 7 della legge n. 362 del 1988.

Si può, quindi, affermare che, in ossequio alla lettera e allo spirito delle disposizioni dei commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa, sia corrente sia di conto capitale, stabilita con la LF (si veda su questo la sentenza della Corte costituzionale n. 384 del 1991) doveva trovare copertura in nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie, contributive o in riduzioni permanenti di precedenti autorizzazioni di spesa, con il divieto del ricorso a prestiti di medio e lungo termine. Interpretazione mai adottata dal legislatore.

È doveroso notare che in quegli anni le Camere si dotano meritoriamente anche di Uffici del bilancio, così come di più stretti vincoli regolamentari in materia di presentazione e ammissibilità di emendamenti al bilancio, con termini procedurali cogenti e contingentamento dei tempi di discussione per l'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, prevedendo anche la possibilità, riservata al Presidente dell'Assemblea, di stralciare le disposizioni estranee all'oggetto dei disegni di legge finanziaria e di bilancio (si tratta degli articoli 119 e 120 del regolamento della Camera e degli articoli 116 e 128 del

regolamento del Senato). I regolamenti prevedevano due sessioni di bilancio entro le quali approvare il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e i disegni delle leggi di bilancio e finanziaria. Pur senza riuscirvi, il Parlamento cercò di porre freni a sé stesso, dettando regole rigorose per la copertura finanziaria delle leggi. Tuttavia i freni riuscirono insufficienti, come detto, perché anche le nuove procedure furono eluse.

Lo stesso Governo fu partecipe del tentativo di razionalizzazione della materia. Le relazioni tecniche, che la riforma imponeva dovessero accompagnare i provvedimenti governativi, fallirono anch'esse nel tentativo di contenere la deriva del debito. Con il nuovo strumento di conoscenza, redatto dalle amministrazioni competenti e verificato dal Tesoro, si informavano le Camere del costo aggiuntivo degli emendamenti d'iniziativa governativa, ma le informazioni furono insufficienti e, soprattutto, inutilizzate.

Alla riforma è imputabile poi una scarsa chiarezza emergente dalla lettura dei conti pubblici, dovuta al moltiplicarsi degli atti contenenti decisioni di finanza pubblica.

L'articolo 81 prevedeva, infatti, la sola approvazione dei bilanci, preventivo e consuntivo, e delle altre leggi di spesa. Oltre all'aggiunta della LF, nel 1978 si stabilirono la presentazione del DPEF, la redazione del bilancio di previsione anche in termini di cassa, la redazione del bilancio pluriennale, i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria. Molti atti che non produssero gli esiti auspicati.

La moltiplicazione degli atti contenenti informazioni per il governo della finanza pubblica è continuata sino ai nostri giorni, in modo inversamente proporzionale alla loro efficacia.

Le tante note preliminari, relazioni, relazioni tecniche, relazioni sulla tipologia della copertura e così via, tutti documenti che accompagnano o seguono la presentazione degli atti finanziari dello Stato, sono documenti informativi, che però tradiscono la finalità per cui sono nati, proprio a causa della loro eccessiva fram-

mentazione. Oltretutto essi sono redatti in tempi diversi, da organi diversi, seguendo parametri diversi, da soggetti che talora non comunicano, non sono in contatto tra loro.

Questa situazione ha reso sempre più oscura la lettura dei bilanci pubblici. Il bilancio prosegue e peggiora la sua peculiarità: essere un atto la cui lettura è esclusivo appannaggio degli addetti ai lavori. Manca di una *legenda* o di un indice. Gli stati di previsione della spesa non sono presentati in ordine alfabetico, e per cercare un capitolo è necessario conoscerne preliminarmente il numero. Nessuna pubblicità effettiva, dunque, con tutte le ovvie conseguenze in tema di controllo democratico. E si sa bene che l'oscurità non è accettabile in uno Stato di diritto che voglia dirsi moderno. Al contrario, ogni cittadino deve essere messo in grado di conoscere il costo di un Ministero, quello di una funzione, la natura delle entrate e i beneficiari delle spese.

Non è stato a causa della mancanza di vincoli formali che il processo di bilancio ha fallito nella propria missione, consentendo a Governo e Parlamento di aumentare ulteriormente l'ampiezza del debito. Anche nel periodo in esame, i pur forti vincoli previsti nell'ordinamento sono risultati inefficaci nel controllare la crescita delle spese. Si può anzi sostenere che l'effetto reale è stato quello di creare incentivi alla spesa grazie ai tanti vincoli previsti ma dispersi in troppe fonti, con scelte che hanno reso la formazione e la presentazione del bilancio anche più complicata e meno trasparente rispetto ai periodi precedenti. In ultima analisi essi hanno contribuito a proseguire nell'instancabile e dissoluta pratica di politica fiscale fondata sul ricorso al debito. La conseguenza dei vincoli formali sul bilancio è stata una contabilità « creativa », necessaria ad aggirare i vincoli stessi. Da questa eccessiva creatività emergono con chiarezza quattro manifeste violazioni costituzionali che ancora non si riesce a debellare: il differimento delle spese o le anticipazioni dei risparmi di bilancio; il trasferimento delle spese dal conto capitale

alla parte corrente; la sottostima delle spese e la sovrastima delle entrate; la registrazione del debito ad un livello inferiore rispetto a quello effettivo, con il risultato che non c'è corrispondenza tra fabbisogno e aumento del debito.

Come detto, tutte queste pratiche non sono esaurite, ma sono sopravvissute anche nei due decenni successivi, permanendo tuttora.

Dalla riforma del 1988 alla crisi finanziaria dei primi anni novanta.

Per non aver attuato in tempo l'impopolare proposta radicale di Marcello Crivellini, preferendo modifiche della legge di contabilità (poi dimostrate sostanzialmente inutili o dannose), si scelse di proseguire nel ricorso al *deficit*. E si pagò caro, perché alla fine i nodi vennero al pettine nei primi anni novanta.

Nel 1992 l'Italia fu il bersaglio principale di un feroce attacco speculativo. A salvare la patria fu chiamato Giuliano Amato, incaricato di guidare il Governo nel giugno del 1992, subito dopo il voto del 5 aprile, con un chiaro mandato: complice l'incertezza politica successiva alle elezioni causata dalla estrema debolezza della classe politica, l'Italia doveva difendersi dall'attacco di *raiders* della finanza che posero al centro delle loro attenzioni, senza precedenti, la nostra penisola. Il nuovo Governo si trovò ad affrontare un andamento del fabbisogno che, in virtù delle scelte di politica fiscale descritte, era ampiamente superiore a quello programmato e dichiarato. La lira era stata posta sin dall'inizio dell'estate in una situazione di grande debolezza, nella quale l'andamento dei cambi subiva pienamente la forza degli eventi. Di fronte a tale situazione la Banca d'Italia agì praticamente da sola, scontando la fragilità di un Governo appena costituito e sostenuto da un'esigua maggioranza, mentre la Lega nord, allora effettivamente agguerrita contro « Roma ladrona », stava contribuendo fortemente alla disgregazione delle antiche e tradizionali alleanze.

Amato, nel presentare il Governo al Senato, definì la situazione economica del Paese « di grande gravità, sia per la finanza pubblica che per le strutture portanti del sistema, sia per l'occupazione. In assenza di correzioni, dietro l'angolo non c'è l'uscita dall'Europa, il rifugio in una impossibile autarchia, ma il rischio di diventare una Disneyland al suo servizio, arricchita dal nostro clima, dalle nostre bellezze naturali, dalle vestigia della nostra storia e della nostra arte ».

Le parole di Amato potrebbero essere pronunciate, senza temere l'usura del tempo, anche in questi tempi, poiché il passato non sembra averci insegnato nulla.

Alla fine il Governo presentò in luglio una manovra che mai era stata proposta al Parlamento. Era formata da un'imposta patrimoniale sugli immobili, dal prelievo *una tantum* del 6 per mille su tutti i depositi bancari posseduti alla mezzanotte del 9 luglio, dal raddoppio dell'imposta sui passaporti e sulle patenti di guida, da rincari generalizzati delle imposte di bollo e di concessione governativa, dall'aumento dell'1 per cento dei contributi per i lavoratori autonomi e dello 0,8 per cento per i lavoratori dipendenti. C'era poi un disegno di legge che delegava al Governo la riforma delle pensioni, della sanità, del pubblico impiego, della finanza locale e dell'equo canone per le locazioni. Subito dopo la comunicazione delle misure necessarie e urgentissime da attuare, ci fu una franca dichiarazione di Amato, il quale disse: « Sono misure difficili da digerire, ma necessarie, siamo sull'orlo del precipizio, non potevamo fare altrimenti. Italiani, mettetevi una mano sul cuore e una sul portafogli ».

Ma la vera tempesta doveva ancora arrivare. Nell'ultima settimana di agosto la lira aveva vacillato sotto il peso degli attacchi speculativi, alimentati da incognite legate all'esito del *referendum* relativo all'adesione al Trattato di Maastricht, quello che ha introdotto a livello europeo, sovraordinato, il « divieto di disavanzi pubblici eccessivi » e di cui si dirà appresso. Il *referendum* si stava svolgendo nell'area comunitaria in molti paesi, il più

importante e più riluttante ad adottarlo dei quali era la Francia, oltre che a causa della politica di alti tassi perseguita dalla banca centrale tedesca. Il 4 settembre, dopo una drammatica apertura del mercato dei cambi, la Banca d'Italia era costretta ad adottare una decisione drastica: il tasso di sconto passava in un sol colpo al 15 per cento. Era l'ultima spiaggia, dopo aver perso circa la metà delle riserve auree in una sola notte, per arginare lo strapotere del marco. La lira aveva infatti raggiunto il limite massimo di deprezzamento rispetto alla valuta tedesca consentito dagli accordi di cambio vigenti. Nel pomeriggio, sempre Amato convocò una conferenza stampa e esordì così: « E ora che Dio ci assista. È venuto il momento di capire che non ci possiamo più affidare allo stellone, che dobbiamo lavorare sodo. Siamo costretti a pagare più degli altri, perché abbiamo un'inflazione più alta, un disavanzo pubblico più alto, un'evasione fiscale più alta e imprese più indebitate di altre, a fronte di servizi più inefficienti di altri ». Ebbe la capacità di ammettere non solo il danno ma anche la beffa, rappresentata dall'altissimo costo dei servizi pubblici, paragonabile a quello dei paesi scandinavi, la cui qualità era però paragonabile a quella di un paese « in via di sviluppo ».

La svalutazione della lira proseguì, i buoni ordinari del Tesoro rimasero invenduti. I mercati non credevano alla serietà della classe politica né, in definitiva, all'affidabilità delle misure prospettate. I mercati non votano, ma acquistano o vendono liberamente, tutti i giorni, quasi partecipassero ad un voto di fiducia permanente.

Fu così che si giunse, in autunno, alla proposizione della manovra finanziaria. Manovra ancora impressa nei ricordi di quegli italiani, non tutti gli italiani, che la dovettero sostenere e sopportare. Il gettito complessivo fu pari a 93.000 miliardi di lire, equivalente al 5,8 per cento del PIL, così distribuiti: 42.500 miliardi di nuove entrate, 43.500 di minori spese, 7.000 miliardi di dismissioni. In quella *maximamovra* vi era di tutto, dal blocco delle

pensioni di anzianità e dei contratti pubblici per tutto il 1993, al ripristino delle aliquote IRPEF del 1989 per i redditi superiori a 30 milioni di lire annui; dall'imposta sui beni di lusso alla nuova imposta dello 0,75 per cento sul patrimonio netto delle società di persone e di capitali, al congelamento dello scatto di contingenza di novembre per i pensionati; poi un immancabile condono, nessuna assistenza farmaceutica, specialistica e generica a chi aveva un reddito annuo superiore a 40 milioni di lire, abolizione del recupero del drenaggio fiscale, *minimum tax* per i lavoratori autonomi. Nel frattempo la lira si era « autosospesa » dal sistema monetario europeo.

Proprio i radicali, la forza politica che in modo solitario e costante tanto aveva fatto per scongiurare il pericolo, per evitare che la scusa della redistribuzione della ricchezza nazionale celasse l'intento di consentire ad alcuni di arricchirsi ignobilmente, lasciando nei guai sempre le stesse categorie di persone, quelle che a parole si affermava di voler difendere, non esitarono a partecipare al salvataggio del paese con il proprio voto determinate e determinato.

Quella manovra rappresentò solo il minimo indispensabile per restituire fiducia ai mercati, perché i grandi squilibri dei fondamenti dell'economia italiana generavano un urgente bisogno di misure correttive.

Giulio Tremonti commentò positivamente la manovra, perché - disse - « è ordinata più al consolidamento che al risanamento della finanza pubblica. La pressione fiscale non sale, restando sostanzialmente invariata rispetto al 1991. Semplicemente, le forme di tassazione straordinaria attivate e terminate l'anno scorso sono sostituite da nuove forme tecniche di tassazione ».

Se l'attuale Ministro avesse dimostrato un'attenzione maggiore, allora come oggi, verso il risanamento dei conti pubblici, probabilmente potrebbe governare la finanza pubblica in modo più sereno ed efficace. E proporre oggi manovre diverse

da quelle realizzate, ormai venti anni fa, da Giuliano Amato.

Amato alla fine resse, per quell'anno, all'attacco delle segreterie dei partiti, ma non le riforme strutturali contenute nella manovra: sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza locale, riforme che sono ancora da realizzarsi, almeno le prime tre.

L'Italia non si infranse sugli scogli ma Amato non riuscì a condurla in un porto sicuro, come aveva promesso agli italiani.

Il divieto di disavanzi pubblici eccessivi e il suo influsso positivo sulla finanza pubblica.

Come detto, anche se non approfondito, molte altre sono state le modifiche legislative apportate nel campo della contabilità dello Stato successivamente alla riforma del 1988: nel 1997, 1999, 2002, sino all'ultima, nel 2009, di cui si dirà appresso.

Ciò è imputabile alla svolta apparentemente virtuosa per la finanza pubblica italiana, dovuta, come sempre, al vincolo esterno, comunitario.

La crisi mondiale finanziaria e valutaria del 1992, fu coeva alle decisioni assunte con il Trattato di Maastricht, che ha posto precisi divieti di disavanzi pubblici eccessivi per il raggiungimento di un obiettivo: la partecipazione alla moneta unica europea sin dalla sua fase iniziale.

Rispetto ai bilanci statali, le disposizioni comunitarie sono vincolanti e prevedono una forma di coordinamento rappresentata dal divieto di disavanzi eccessivi. Secondo le disposizioni contenute nell'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea), come integrate dal protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, uno Stato membro presenta un disavanzo eccessivo: a) se presenta un rapporto *deficit/PIL* superiore al 3 per cento; b) se presenta un rapporto debito/*PIL* superiore al 60 per cento. Il Trattato prospetta, peraltro, alcune deroghe. In particolare, non si ha disavanzo eccessivo, per quanto concerne il rapporto

deficit/PIL, se si registri una diminuzione significativa e costante e tale rapporto abbia raggiunto un livello prossimo al valore di riferimento. Riguardo al rapporto debito pubblico/PIL, un valore superiore al 60 per cento non rappresenta un disavanzo eccessivo purché tale rapporto si riduca in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento « con ritmo adeguato ». L'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea configura una complessa procedura volta ad accertare l'esistenza di un disavanzo eccessivo e ad irrogare le eventuali sanzioni. Di tale procedura non è opportuno parlare in questa sede, basti soltanto dire che la decisione rimane politica e il superamento dei parametri quantitativi non implica necessariamente la sanzione.

Le disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito alla procedura di sorveglianza multilaterale e alla procedura sui disavanzi eccessivi sono state specificate e integrate dal Patto di stabilità e crescita. Infatti, in previsione dell'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, i Governi degli Stati membri hanno concordato di rendere più rigorose e stringenti le disposizioni del Trattato relative al coordinamento delle politiche economiche. Il Patto deriva dalla valutazione politica di alcuni Stati, in particolare la Germania, circa la necessità di imporre, come obiettivo di medio termine, una situazione di bilancio in pareggio, rafforzando le misure di coordinamento e sorveglianza e istituendo, per i disavanzi eccessivi, un meccanismo sanzionatorio di carattere semiautomatico.

Il Patto di stabilità e crescita è costituito, nella sua originaria formulazione dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, che ha sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo, e dai regolamenti (CE) n. 1466/97 e n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispet-

tivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi.

Fin dalla nascita, il Patto di stabilità e crescita è stato oggetto di ampie discussioni, relative, in particolare, alla giustificazione dei parametri di cui impone il rispetto e alle limitazioni che ne derivano nell'utilizzo della politica di bilancio a fini di sostegno della crescita e dell'occupazione. Tale dibattito si è intensificato in relazione alla fase di accentuato rallentamento della crescita economica, che si è registrata a partire dal 2001 e che, per quanto riguarda l'Europa, si è prolungata oltre le previsioni.

Il rallentamento della crescita, infatti, ha determinato la contrapposizione, anche istituzionale, tra diversi governi degli Stati membri, che intendevano adottare politiche economiche espansive capaci di contrastare l'andamento sfavorevole del ciclo, e la Commissione (sostenuta dalle prese di posizione della Banca centrale europea), che per lungo tempo ha richiesto una puntuale applicazione delle regole del Patto.

L'applicazione del Patto è stata resa più difficoltosa dal fatto che a partire dal 2002 hanno registrato un *deficit* superiore alla soglia del 3 per cento del PIL i due principali paesi dell'area euro, vale a dire Germania e Francia. Questa situazione ha portato ad un contrasto tra il Consiglio, da un lato, e la Commissione, dall'altro, che ha visto anche l'intervento della Corte di giustizia delle Comunità europee.

L'intervento della Corte ha chiarito la ripartizione di competenze tra Consiglio e Commissione, ma non ha sciolto il nodo politico relativo alle difficoltà di applicazione del Patto in una congiuntura economica sfavorevole.

Il dibattito sulla riforma è dunque proseguito, facendosi più serrato, e ha portato nel marzo 2005 all'approvazione da parte del Consiglio europeo di una relazione del Consiglio ECOFIN intitolata « Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita », che « aggiorna e completa » la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997.

La relazione, oltre a riaffermare la validità dei valori di riferimento del 3 per cento per il rapporto tra disavanzo e PIL e del 60 per cento per il rapporto tra debito pubblico e PIL, prospetta una serie di interventi volti al rafforzamento della razionalità economica delle norme di bilancio, al potenziamento dei meccanismi preventivi previsti dal Patto di stabilità e crescita e al miglioramento dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

Viene in particolare rivista la stretta imposizione di una situazione di bilancio in pareggio come obiettivo di medio termine, ammettendosi la possibilità di obiettivi differenziati che tengano conto della peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro.

Si è di conseguenza proceduto all'approvazione di due regolamenti (regolamenti (CE) n. 1055/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005), che hanno modificato i precedenti regolamenti sulla sorveglianza multilaterale e sulla procedura di disavanzo eccessivo.

Quindi originariamente, oltre al tendenziale pareggio di bilancio, le norme comunitarie pongono limiti all'indebitamento annuale e complessivo, rispettivamente non superiore al 3 per cento e al 60 per cento calcolati in base al PIL. Dal 1997 però, con la sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita, i criteri di valutazione sono stati resi più stringenti, e ancor di più nel 2005, per le cause sopra descritte, divenendo preminente la regola del tendenziale pareggio di bilancio su tutte le altre.

È in questo contesto che la LF si trasforma, non più strumento di espansione della spesa pubblica e aggiramento sostanziale, anche se non più formale, del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, bensì come strumento per l'adempimento degli obblighi europei.

Se nel 1978 doveva determinare i saldi ma era libera nel contenuto e senza vincoli di materia, con la riforma del 1988 il contenuto si definisce e diviene la fissazione delle quantificazioni delle esigenze derivanti dalle nuove leggi di spesa e la definizione dell'incremento della stessa ri-

spetto all'anno precedente. Naturalmente la virtù fu subito elusa ricorrendo massicciamente ai cosiddetti provvedimenti collegati, disegni di legge autonomi ma connessi alla manovra di bilancio, sia per gli aspetti funzionali che per la contestualità dell'esame parlamentare. È nei collegati che si cercherà di concentrare la politica dei «tagli», per realizzare i necessari risparmi di spesa. Ma la politica fiscale avrà sempre un grande limite: una notevole attenzione ai saldi di bilancio, ma nessuna attenzione per le finalità della spesa pubblica, né per il modo con cui veniva effettuata, essendo necessario non solo il controllo del formale rispetto della legge ma il controllo della capacità di spendere in modo efficiente, di fornire servizi efficaci al costo più vantaggioso, più economico. Mutuare dal settore privato a quello pubblico norme che sovrintendono ad entrate e spese potrebbe apparire logico e necessario. Quindi il tema fu per lungo tempo ignorato.

In Italia le problematiche e le discussioni sulle attività amministrative non hanno avuto alcuna ospitalità per lungo tempo. È però soltanto all'inizio negli anni novanta che il legislatore inizia a ricavare dalle migliori esperienze europee norme che mirano a introdurre principi che regolino l'azione amministrativa su criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità.

La distinzione tra indirizzo politico e gestione è così entrata nella nostra cultura giuridica, e deve essere articolata in documenti, per la gestione e il controllo, che consentano di apprezzare questa distinzione. Poco si è però fatto realmente per valutare in termini effettivi le modalità di comportamento della macchina amministrativa, per valutare se si è raggiunto l'obiettivo di ottimizzazione del rapporto tra mezzi e fini.

Tornando più specificamente alla procedura della manovra economica, le novelle sopra ricordate portarono cambiamenti. Nel 1997 venne riformata la struttura del bilancio dello Stato e nel 1999 vennero ulteriormente variati i confini della LF.

Con la prima iniziativa si volle tentare di rendere più conoscibile il bilancio dello Stato, accorpendone le partizioni interne. Si passò da 6.000 capitoli a poche centinaia di unità previsionali di base per limitare il voto parlamentare nella speranza, fallita, di aumentarne la comprensibilità. Si è solo resa più elastica la gestione interna operata dalla pubblica amministrazione. Per il contribuente nulla è cambiato in fatto di trasparenza, in compenso i Ministeri hanno potuto alzare barricate per tutelare i fondi loro assegnati. La spesa storica ha continuato ad essere il criterio di assegnazione dei fondi, con la conseguenza che una spesa immo- dificabile tende per natura all'espansione e non al ridimensionamento.

Nel 1999, invece, il legislatore tornò ad ampliare l'ambito della LF.

Si ripeté per l'ennesima volta l'illusione che la forma avesse in sé la virtù senza alcun altro bisogno.

Il più ampio contenuto era sempre sostenuto da ragioni di riduzione della spesa o di incremento delle entrate. Solo le misure a sostegno dello sviluppo economico, le spese per investimenti, potevano essere previste. Questo fu l'ulteriore grimaldello che consentì di spacciare per misure di sostegno all'economia quelle che invece erano vere e proprie erogazioni, interventi microsettoriali, localistici. Interventi vietati dalla legge ma utilizzati con generosità una volta raggiunto l'obiettivo della partecipazione, sin dal primo momento, alla moneta unica. Si ritornò alla LF caratterizzata da un contenuto che definire eterogeneo è ben poco.

Nel 1999 si è finalmente eliminato il collegamento tra bilancio e LF, non potendosi più utilizzare, per la copertura di spese, le disponibilità di bilancio, cioè quelle già iscritte in bilancio ma eccedenti rispetto alla necessità della gestione. La pratica di gonfiare all'inizio, nel bilancio, le coperture di spesa, non poteva più essere utilizzata.

Le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, a differenza del passato, hanno iniziato un controllo più efficace sulla finanza pubblica, favorite in ciò an-

che dalla modifica dei regolamenti parlamentari del 1998. I pareri espressi da queste Commissioni sulla copertura delle leggi di spesa sono sempre più spesso stati contrari.

Si è avuto così un piccolo miglioramento nella capacità programmatica della spesa pubblica.

L'obiettivo del risanamento è stato poi ribadito in sede europea con il Patto di stabilità europeo, che ha rivoluzionato le regole di copertura della LF imponendo la valutazione degli effetti delle spese e delle minori entrate non più solamente con riferimento alla competenza e alla cassa del bilancio dello Stato, ma valutando gli effetti anche sull'andamento dei conti del settore pubblico in genere.

Oggi quindi, accanto alla valutazione dell'impatto della manovra sul saldo netto da finanziare, è necessario giustificare la copertura anche con riferimento al suo impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. Vi è una valutazione degli effetti delle misure che si intende adottare sul livello del ricorso al debito e sullo *stock* del debito pubblico, in considerazione del fatto che, prima o poi, anche l'Italia dovrà portare il livello del debito pubblico al di sotto del 60 per cento in relazione al PIL a causa della sua permanente centralità anche tra gli obiettivi del Patto di stabilità. Oggi, almeno dal punto di vista della giustificazione contabile, è più difficile espandere ulteriormente la spesa.

È evidente come la vera spinta al miglioramento sia imputabile all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nel dicembre 1991. Esso, ponendo il limite del 3 per cento del *deficit* annuale rispetto al PIL, ha costituito un'importante regola esterna al processo politico con il quale questo deve responsabilmente confrontarsi. A partire dal 1994 si è assistito ad una progressiva riduzione del rapporto tra *deficit* e PIL, sino a giungere, per qualche periodo, al di sotto del limite del 3 per cento. È stato soprattutto il rispetto del vincolo del 3 per cento che ha consentito, nel maggio del 1998, l'ammissione dell'Italia all'Unione monetaria europea. Uno dei

fattori che hanno influito su questo miglioramento dei conti è stato proprio il cambiamento delle regole dovuto al Trattato di Maastricht, che ha consentito di aumentare il grado di efficienza e di efficacia delle procedure di bilancio con un netto miglioramento del rendimento della politica di bilancio, pur essendo innegabile che, a partire dagli anni 2000, la ricorrente attenzione quasi esclusiva a non peggiorare la situazione, unita all'endemica e cronica incapacità di riforme strutturali, ha nuovamente fatto stagnare la crescita economica. Tale ristagno, unitamente a crisi di origine internazionale, ha reso nuovamente pericolanti i conti pubblici domestici, anche perché i considerevoli risparmi sui tassi d'interesse per i titoli del debito pubblico sono stati utilizzati per ampliare ulteriormente la spesa corrente, ignorando quella per investimenti (l'Italia non investe più da oltre venti anni sia nel settore pubblico che in quello privato) e ancor più una politica di avanzi primari necessaria a ridurre lo *stock* del debito accumulato.

La spesa pubblica negli anni della cosiddetta seconda Repubblica.

Ancorché quanto descritto possa far supporre che la maggior parte del debito sia figlio della prima Repubblica, è invece nella cosiddetta seconda Repubblica che esso esplose quantitativamente.

Il rapporto percentuale tra debito e PIL, esistente durante il ricordato Governo Amato, è quasi identico a quello attuale. Analizzando l'accumulo di *stock* di debito da parte dei vari Governi repubblicani si possono fare scoperte interessanti. Considerando il totale del debito dal 1946 al 1992, rivalutato in euro, il debito complessivo risulta pari a 795 miliardi di euro, mentre il debito attuale è pari a 1.931 miliardi di euro. La media giornaliera prodotta nella prima Repubblica è stata pari a 47,5 milioni di euro al giorno, mentre quella imputabile al periodo compreso tra il 1992 e il 1994, quello che ha visto la nascita di due « Governi di tran-

sizione », il primo Governo Amato e quello guidato da Ciampi, ha portato la media a 285 milioni di euro al giorno, il che ha favorito un accumulo di debito pubblico ulteriore che eleva il debito totale a 994 miliardi di euro. La seconda Repubblica, connotata da una costante propaganda *bipartisan* in favore della necessità di seri programmi di risanamento della finanza pubblica, riesce subito a fare peggio. Nei 252 giorni del primo Governo Berlusconi si giunge al primato assoluto nella storia dei Governi italiani, con un accumulo di debito quotidiano pari a 330 milioni di euro. Segue il Governo Dini, che registra un indebitamento giornaliero pari a 207 milioni di euro. Si arriva, quindi, al primo Governo Prodi, che aumenta il debito pubblico soltanto (per così dire) di 96 milioni di euro al giorno; i successivi due esecutivi guidati da Massimo D'Alema si attestano sui 76 milioni di euro al giorno, registrando il *record* del « debito pubblico quotidiano » più basso nel periodo in esame. Complice il famigerato ciclo elettorale di spesa, il secondo Governo Amato (alla fine della XIII legislatura) aumenta la spesa a 124 milioni di euro al giorno. Il secondo Governo Berlusconi mantiene stabile la media del Governo Amato, attestandosi su una spesa quotidiana pari a 124 milioni di euro al giorno. Il breve secondo Governo Prodi (anni 2006-2008) riabbassa l'asticella della spesa ad un importo di 97 milioni di euro quotidiani, per giungere all'ultimo governo Berlusconi il quale, sino al 30 giugno di quest'anno, ha accumulato un debito giornaliero pari a 218 milioni di euro.

Sono dati importanti che ci permettono di considerare come i Governi di centro-destra siano stati assai più « allegri » in fatto di spesa pubblica rispetto ai Governi di centro-sinistra, i quali, conti alla mano, si sono dimostrati meno proclivi all'indebitamento.

Dall'analisi dei dati economici fondamentali italiani negli anni di governo del centro-sinistra (1996-2001 e 2006-2008) emerge come in quelle due stagioni i conti pubblici siano stati tenuti meno peggio di quanto non sia accaduto sotto i Governi

guidati dal centro-destra: in quegli anni il rapporto debito/PIL è lievemente migliorato, il disavanzo statale è stato più contenuto, l'evasione fiscale è stata combattuta, in modo forse infelice e inefficace, ma almeno lo si è tentato. Molto probabilmente ciò ha influito negativamente sui risultati elettorali, ma neanche i Governi di centro-sinistra hanno realizzato le serie di costanti avanzi primari che sarebbero state necessarie, insieme con le politiche strutturali richieste per la crescita economica del paese, unica soluzione possibile per rendere la situazione meno drammatica dell'attuale.

Una situazione che ci vede sommersi dai debiti, senza riforme realizzate, con un compito immane che attende i futuri governanti e governati perché il debito complessivo, storico, ha raggiunto la cifra prodigiosa di 1.931 miliardi di euro.

L'ultima riforma: la legge n. 196 del 2009.

Come si è visto, le procedure di bilancio sono state progressivamente distaccate dalla relativa disciplina costituzionale.

La gestione e i contenuti delle decisioni di finanza pubblica sono state, negli anni, oggetto dei diversi tentativi di correzione descritti, senza trovare soluzioni soddisfacenti.

Su una situazione già storicamente difficile si sono innestati, negli ultimi anni, alcuni elementi che hanno contribuito a complicare ulteriormente il quadro e che possono essere tendenzialmente classificati come « esterni » e « interni ». Dei primi si è già detto. Essi sono, a grandi linee, le conseguenze della globalizzazione e — soprattutto, per quanto qui interessa — l'adesione all'Unione monetaria europea, con i relativi vincoli, il cui rispetto è basato su un complesso di procedure che si sviluppa tra i Governi nazionali, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea e nel cui ambito un ruolo primario è attribuito agli Esecutivi. I secondi sono invece riconducibili alla recente evoluzione delle procedure di bilancio.

Si può affermare che, nel nostro ordinamento, l'assenza di interventi organici di riequilibrio sulla disciplina della contabilità pubblica, surrogati dalla stratificazione di interventi legislativi correttivi e dall'utilizzo di prassi criticabili, hanno comportato effetti in materia *lato sensu* economica capaci di produrre conseguenze potenzialmente devastanti, immediatamente visibili su almeno due piani fondamentali.

In primo luogo, con riferimento alla qualità dei « prodotti legislativi »: per limitarsi all'ultimo decennio, le leggi finanziarie, nonostante diversi tentativi di razionalizzazione, costituiscono veri e propri mostri giuridici, composti di centinaia (quando non di oltre un migliaio) di commi. Un'analisi dei provvedimenti approvati a partire dal 2000 è stata autorevolmente definita nel modo seguente: « il testo della legge finanziaria (e del decreto-legge collegato alla manovra) è un testo praticamente illeggibile, la cui consultazione si rinvia spesso e volentieri al momento in cui si rende disponibile il preziosissimo supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* che contiene il testo promulgato corredato (quando consista in maxiarticoli) di rubriche per ogni singolo comma, nonché di note finali con la legislazione modificata citata ». Alle leggi finanziarie si sono poi sovrapposti, spesso senza nemmeno tentarne un coordinamento, sia i vari decreti-legge « correttivi », « anti-crisi », « mille-proroghe » eccetera, sia i cosiddetti provvedimenti collegati, categoria sfuggente le cui uniche caratteristiche individuabili consistono in una generica menzione nell'atto di indirizzo con cui le Camere approvano il DPEF (ora documento di economia e finanza — DEF) e nel fatto che il Governo (cui spetta l'iniziativa legislativa) all'atto della presentazione li identifichi come tali. Il risultato è che il nostro sistema normativo finisce con l'acquisire un attributo di opacità e di instabilità che mina il principio della certezza del diritto. L'esempio più clamoroso è costituito dalla tecnica di redazione della LF annuale con la novelazione; quest'ultima, operando spesso su

testi a loro volta già oggetto di novellazione e mediante la tecnica dei rinvii, rende ardua la comprensione dell'intera manovra finanziaria anche agli stessi parlamentari che devono approvarla in Parlamento.

In secondo luogo, e di conseguenza, con riferimento alla controllabilità delle decisioni economico-finanziarie, un problema di trasparenza e responsabilità (*accountability*), elementi essenziali per una politica economica efficiente ed efficace; nel linguaggio giuridico, un problema di vera e propria legalità, anche costituzionale. L'elemento minimo su cui sembrano convergere tutte le letture è la necessità che l'organo rappresentativo autorizzi l'esecutivo — con la legge di bilancio e con le singole leggi di spesa — a reperire e utilizzare fondi per la realizzazione delle politiche pubbliche; e la logica, prima ancora del diritto, imporrebbe che tale autorizzazione avvenisse sulla base di conoscenze, informazioni e verifiche *ex post* dei risultati raggiunti.

Così non è. Al contrario, « sul piano generale (...) l'esperienza ha evidenziato gravi disfunzioni nella definizione delle manovre di finanza pubblica, con particolare evidenza per il ruolo della legge finanziaria », le cui cause possono essere riassunte per grandi linee in tre filoni fondamentali. In primo luogo, almeno fino al 2008, la straordinaria ampiezza del testo originario del disegno di legge, « non coerente, per ampie parti, rispetto al contenuto proprio della legge finanziaria »: una sorta di vizio genetico per un provvedimento che avrebbe dovuto essere caratterizzato proprio dal rigore nei contenuti. Il secondo elemento di disfunzionalità risiedeva nel cosiddetto « assalto alla diligenza » da parte dei parlamentari: durante l'*iter*, il testo veniva sottoposto alla richiesta di migliaia di emendamenti modificativi e aggiuntivi, per governare i quali i limiti previsti dai regolamenti delle Camere hanno dimostrato di non essere efficaci. E qui si innescava il principale corto circuito della sessione: l'elevatissimo numero di emendamenti, rendendo « di fatto impossibile l'approfondimento dei

singoli contenuti della legge finanziaria in Parlamento rispetto alle proposte di modifica », costringeva all'apertura della « negoziazione » che a sua volta, determinando inevitabili ritardi nei tempi di esame, forniva al Governo la giustificazione per la presentazione di maxiemendamenti interamente sostitutivi, su cui porre la fiducia. In terzo e ultimo luogo, l'annoso problema del contenuto proprio della LF e dei limiti al potere di emendamento è stato esasperato dalla prassi (relativamente recente) di anticipare o affiancare la manovra con uno o più decreti-legge « di contenuto ampio ed eterogeneo (...), nel quale sono contenute numerose disposizioni generatrici di entrate, nonché disposizioni di spesa che non sono compatibili con il contenuto proprio della finanziaria, anch'essi ripetutamente approvati a seguito della questione di fiducia ».

Alle difficoltà che molti altri Stati, non solo europei, hanno dovuto affrontare nella gestione dei bilanci pubblici, il sistema italiano ha insomma risposto in modo « tradizionalmente emergenziale », con una gestione delle procedure legata alle urgenze e perciò affidata all'Esecutivo; in questa logica, i passaggi parlamentari hanno spesso rappresentato un adempimento formalmente necessario, da svolgere il più velocemente possibile, generando una potestà di fatto esclusiva dell'Esecutivo che non ha legittimazione costituzionale e che deve trovarla perché il sistema possa funzionare, evitando gli espedienti descritti, poiché essi si sono rivelati per ciò che sono: soluzioni improvvisate che hanno peggiorato il problema.

Il Parlamento italiano ha quindi deciso di occuparsi nuovamente delle procedure di bilancio nel corso dell'attuale legislatura, con la legge n. 196 del 2009; testo estremamente ambizioso, articolato lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli.

Obiettivo dichiarato, la ristrutturazione dell'intero impianto delle relazioni tra le Camere e il Governo in materia finanzia-

ria, « lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo ed indirizzo, e riservando all'Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni ». Dall'analisi dei lavori preparatori della legge n. 196 del 2009 e delle vicende economiche successive alla sua approvazione è possibile cogliere alcuni spunti.

Due profili, strettamente legati, della nuova disciplina: il cosiddetto patrimonio informativo di cui il Parlamento può disporre nell'esame dei documenti economico-finanziari e la nuova scansione (*timing*) della sessione di bilancio.

Il provvedimento nasce da un'iniziativa parlamentare, a sua volta frutto di lunga gestazione; la maggior parte degli interventi ha preso le mosse dalla constatazione dell'inadeguatezza delle prassi affermatesi nelle ultime sessioni di bilancio, nonché dalla necessità di potenziare i poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, purtroppo senza riuscirvi.

Contenuto della riforma.

Per ciò che riguarda il contenuto, la nuova legge di riforma della contabilità sin dal titolo non fa più esclusivo riferimento alla contabilità statale, bensì all'insieme delle contabilità e finanze pubbliche. Il bilancio statale, infatti, non compendia più tutti gli interventi finanziari finalizzati a sostenere le azioni dei pubblici poteri, ma soltanto una parte, condizionato dalla presenza di poteri sovraordinati (Unione europea) e di livelli di governo sub-statali (enti territoriali, università, enti assistenziali eccetera). Si è venuto nel tempo configurando, così, un sistema di bilanci pubblici strettamente collegati l'uno all'altro, nel quale risulta, però, spesso arduo conoscere i flussi finanziari che effettivamente vanno da un ente all'altro.

Per conseguire i suddetti obiettivi, uno dei principi fondamentali sanciti dalla riforma è quello dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della

finanza pubblica, e a tal fine è stata conferita una delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili delle diverse amministrazioni pubbliche.

La legge di riforma detta anche misure per rafforzare la trasparenza delle decisioni pubbliche di spesa, con particolare riferimento al controllo del Parlamento sull'operato del Governo, con la partecipazione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, che è chiamato a produrre e diffondere informazioni affidabili, imparziali, trasparenti, accessibili e pertinenti, e l'accessibilità delle banche di dati per l'esercizio del controllo parlamentare.

La riforma della contabilità pubblica ha tentato di incidere anche sul sistema dei controlli e sulla valutazione e analisi della spesa pubblica. A tal fine è stata istituita una banca dati unitaria dell'amministrazione pubblica, insediata presso il Ministero dell'economia e delle finanze e accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche. In tale archivio confluiranno tutti i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge di riforma. Si spera che, grazie a questa banca dati, la Ragioneria dello Stato potrà operare il consolidamento di tutte le operazioni delle pubbliche amministrazioni, valutare la coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi di finanza pubblica, monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno. Sarà possibile redigere una relazione quadrimestrale sul conto consolidato di cassa delle pubbliche amministrazioni, con lo scopo, tra l'altro, di avere precisa notizia in merito alla consistenza dei residui, alla loro provenienza e al loro ritmo di smaltimento.

Tutti nuovi sono la disciplina del ciclo e gli strumenti della programmazione e di bilancio. Uno degli strumenti più importanti nella titolarità del Parlamento per esercitare il controllo politico sul Governo

è, infatti, il potere di approvare il bilancio di previsione dello Stato. Tale questione è così essenziale per i rapporti fra Esecutivo e Parlamento da essere disciplinata direttamente dalla Costituzione, la quale all'articolo 81 espressamente prevede che siano le Camere ad approvare ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo (ossia il documento che dà conto *ex post* della gestione effettuata) e che il Governo possa attuare l'esercizio provvisorio del bilancio, in caso di mancata approvazione del bilancio, soltanto per periodi complessivamente non superiori a quattro mesi e comunque previa autorizzazione per legge.

La conoscibilità e l'affidabilità dei dati in base ai quali tanti organismi hanno tentato negli anni di prevedere gli effetti delle manovre finanziarie, non sono mai state raggiunte. Prova ne sia che le stime delle dinamiche economiche prodotte dalla Tesoreria centrale dello Stato hanno considerato dati che sono cambiati nel tempo, eterogenei tra loro e in ultima analisi non sottoponibili ad alcun controllo circa l'esattezza o l'affidabilità delle previsioni fornite e su cui sono state redatte le manovre economiche nel corso degli anni.

L'approvazione del bilancio - è stato ripetuto sino alla noia - non è un atto isolato ma si colloca in un contesto di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica che si articola in diversi strumenti, la cui approvazione segue scadenze temporali che attualmente - anche a seguito delle modificazioni apportate dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in conseguenza delle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri - sono così definite:

la Relazione generale sulla situazione economica del paese, che il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare ogni anno alle Camere entro il mese di aprile. Si tratta di un documento che ha la funzione di aggiornare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e i due anni successivi, alla luce del consuntivo e della manovra approvata nell'anno precedente;

il Documento di economia e finanza (DEF), che deve essere presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Tale documento ha sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo. Esso pertanto descrive l'evoluzione economico-finanziaria internazionale e le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per l'Italia e definisce l'articolazione della manovra finanziaria necessaria per il conseguimento degli obiettivi programmatici indicati nello stesso DEF almeno per un triennio;

il disegno di legge di stabilità, che è presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa. La legge di stabilità ha preso il posto della LF. Essa rappresenta lo strumento legislativo annuale attraverso il quale è possibile apportare all'ordinamento legislativo le modifiche necessarie per realizzare gli obiettivi della manovra annuale di bilancio, incidendo in senso modificativo su quelli che sarebbero i risultati finanziari dell'esercizio a legislazione invariata. In particolare, la legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi di programmazione. Le norme introdotte dalla legge di stabilità sono, quindi, soltanto quelle tese a realizzare effetti finanziari, con esclusione di norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, o di interventi di natura localistica o microsettoriale. Qualora introduca, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, oppure riduzioni di entrata o nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, deve farlo pur sempre nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contri-

butive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente, oppure utilizzando gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico (ossia del risultato differenziale fra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti), purché risulti assicurato un valore positivo di tale risparmio. In ogni caso gli incrementi di spesa non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese correnti e in conto capitale incompatibili con gli obiettivi programmatici definiti nel DEF;

il disegno di legge del bilancio dello Stato, che è presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno. La legge disciplina sia la struttura del bilancio di previsione che il procedimento di formazione dello stesso;

il disegno di legge di assestamento, da presentarsi alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno. L'assestamento del bilancio si rende necessario in quanto l'ammontare dei residui attivi e passivi derivanti dall'esercizio precedente è soltanto presunto al momento dell'approvazione del bilancio di previsione, e può subire variazioni che risultano soltanto al momento della presentazione del rendiconto consuntivo (che avviene, appunto, entro il mese di giugno);

i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che devono essere presentati alle Camere entro il mese di gennaio. I provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica erano stati introdotti nell'ordinamento italiano nel 1988, in occasione della riforma della legge del 1978 che regolava la contabilità pubblica. La loro introduzione mirava a far confluire in essi quelle disposizioni che la legge n. 362 del 1988 aveva ritenuto estranee al contenuto eventuale della legge finanziaria. I provvedimenti collegati devono, adesso, essere indicati nel DEF, recano disposizioni omogenee per materia e concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dallo stesso DEF. Possono contenere, a tal fine, interventi di carattere ordinamentale, organiz-

zatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia, che, come sopra evidenziato, non possono, invece, far parte del contenuto della legge di stabilità;

l'aggiornamento del Programma di stabilità, che va presentato al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile e, comunque, nei termini e con le modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita. Il Programma di stabilità si pone l'obiettivo dell'attuazione interna del Patto di stabilità e sviluppo concordato in sede europea, che è finalizzato all'attuazione della moneta unica e all'omogeneizzazione delle politiche economiche dei Paesi partecipanti all'euro. Il programma interno mira, appunto, a definire gli interventi sulla finanza pubblica e le politiche economiche che devono essere adottate per realizzare tale obiettivo.

Perché le pubbliche amministrazioni possano riscuotere le entrate e disporre le spese non è sufficiente che vi sia stata per legge l'approvazione del bilancio preventivo. È altresì necessario che sussista una legislazione sostanziale che introduca e regoli il prelievo tributario e disciplini l'attività amministrativa che costituisce fonte di spesa. Proprio con riferimento a tale legislazione, l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione stabilisce che la stessa, qualora importi nuove o maggiori spese, deve anche indicare i mezzi per farvi fronte (cosiddetto obbligo di copertura delle leggi di spesa). A tal fine, la legge n. 196 del 2009, recependo istanze già affermatesi negli anni precedenti, volte ad evitare l'elusione del disposto costituzionale, ha previsto che:

i disegni di legge del Governo, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti d'iniziativa governativa siano corredati di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, che dia anche conto dei dati utilizzati e dei criteri seguiti per la quantificazione. Anche i disegni di legge di

iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati di una relazione tecnica analoga;

per le leggi recanti autorizzazioni di spesa, questa rappresenta il limite massimo di spesa per cui, una volta accertato in via amministrativa l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti, le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di accertamento;

le leggi che contengono, invece, previsioni di spesa, devono contenere una specifica clausola di salvaguardia, che deve essere effettiva e automatica e indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, da attuare nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi, al fine della copertura finanziaria;

in ogni caso, spetta al Ministro dell'economia e delle finanze il compito, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di assumere tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

La gestione del bilancio pubblico diventa, nelle intenzioni del legislatore della riforma, un'attività permanente che accompagna i lavori parlamentari e del Governo per tutto l'anno. Coesistente al ciclo della manovra finanziaria è una costante attività di analisi, di valutazione della spesa e soprattutto di controllo. A tal fine, la legge di riforma delega il Governo ad emanare decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valu-

tazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile, ossia di quel controllo prevalentemente successivo che non attiene all'efficacia dei singoli atti o provvedimenti di spesa, ma alla gestione nel suo complesso.

La delega mira anche al potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. Il Governo viene anche delegato al riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

Le modifiche apportate dalla legge n. 196 del 2009 hanno consolidato il processo e la struttura del bilancio, che rimane articolata in missioni e programmi ai sensi degli articoli 21 e 25. Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione continua quindi ad essere formato sulla base del criterio della legislazione vigente con riferimento al contenuto di ciascun programma, ponendo in evidenza le spese non rimodulabili e le spese rimodulabili. In proposito l'articolo 10, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha introdotto una norma di interpretazione dell'articolo 21, comma 6, sulla base della quale si procederà ad una revisione della classificazione dei capitoli di spesa rimodulabili e non rimodulabili.

Critiche alla riforma del 2009.

Coerentemente con quanto diffusamente descritto, siamo convinti che neanche la riforma del 2009 abbia prodotto la necessaria unitarietà della manovra di bilancio in un unico documento, chiaro e leggibile, facilmente verificabile nell'impo-

stazione e negli effetti. Da ciò discende un'ulteriore lacuna, poiché non è avvertita l'importanza di concentrare il procedimento e la sessione di bilancio in un unico periodo temporale, invece di distribuire la decisione nell'arco dell'intero anno, come ripropone anche la riforma del 2009, incurante delle precedenti esperienze. Neppure si individua un chiaro rimedio, un ostacolo — diremmo — al ricorso sistematico e strutturale alle spese « facili » in *deficit*. Non viene data soluzione ai due problemi che da sempre ci affliggono. Infatti, la ripartizione della manovra in numerosissimi documenti rimane inalterata, rendendo di fatto impossibile una visione unitaria della situazione della finanza pubblica.

Rimane in vigore la ripartizione del bilancio in missioni e programmi, sicuramente da preferirsi alle migliaia di capitoli di spesa in cui era precedentemente organizzato il bilancio, ma con uno svantaggio rappresentato dal fatto che da un eccesso di centellinamento delle informazioni si è passati ad aggregati troppo grandi ed eterogenei per poter comprendere realmente le dinamiche della spesa pubblica.

Nulla impedisce ai Ministri di effettuare travasi arbitrari tra le diverse tipologie di spesa, purché effettuati all'interno dello stesso programma. V'è inoltre una sorta di potere assoluto del Ministro dell'economia e delle finanze, che di fatto diviene un « superministro » slegato dall'azione unitaria del Governo garantita, a Costituzione vigente, dal Presidente del Consiglio dei ministri. Egli può bloccare qualsiasi iniziativa di spesa, di qualunque Ministero, anche di quelli che si mantengono nel limite delle risorse assegnate, con un potere che provocatoriamente può essere definito « arbitrario » nel caso in cui le allocazioni di spesa servano ad una battaglia politica interna all'esecutivo piuttosto che alla cura della cosa pubblica.

Permane la tecnica di redazione del bilancio per cassa, che quindi non considera quanto stabilito in Parlamento, perché successivamente la spesa effettiva è

quella consentita da quanto il Ministro dell'economia lascia in cassa.

Non è stata risolta l'antica difficoltà che si incontra nel comporre gli aggregati, difficoltà derivante dal fatto che i vecchi aggregati ragionieristici (trasferimenti, funzionamento eccetera) hanno ceduto il passo a missioni e programmi, cioè ad aggregati eterogenei.

Grave appare la scomparsa del nomenclatore cronologico, cioè dell'indice che consente al ricercatore di individuare quale legge copre una determinata spesa e quante spese copre una determinata legge.

In definitiva la riforma non ha risolto il problema principale in vista del quale è stata adottata: la difficoltà del Parlamento di controllare le spese del Governo, al di là dei poteri apparentemente assegnati dalla legge. Si tratta di una carenza che ha natura anche tecnico-scientifica, non solo politica, poiché le amministrazioni sussidiarie ai decisori politici incaricate di fornire loro elementi di conoscenza attuale e attendibili previsioni future, non sempre sono riuscite nell'impresa. Questo è uno dei motivi per i quali proponiamo, nell'articolato, l'istituzione di un organismo specializzato nel costante monitoraggio delle finanze pubbliche.

Non è chiaro quale possa essere il contenuto effettivo delle linee-guida, tenuto conto che la legge di contabilità non fornisce indicazioni sui contenuti e il termine è piuttosto vago.

Una nota positiva riguarda il fatto che avremo una contabilità uniformata tra Stato, province, regioni e comuni, come sempre ottenuta grazie al vincolo esterno, poiché ce lo ha imposto l'Unione europea.

Sarebbe invece condivisibile l'idea che il Governo presenti una manovra economica all'insegna del motto « prendere o lasciare » e che la legge di stabilità sia inemendabile. Ma il Parlamento, in cambio, deve poter controllare la spesa sino all'ultimo euro, avere la possibilità di creare aggregati montando e rimontando le poste di bilancio in modo da comprendere la politica effettiva che il Governo ha svolto o ha intenzione di svolgere. Il Parlamento deve poter tornare alle funzioni

originarie, quelle che ne hanno determinato successo, forza e ascesa, preoccupandosi di controllare le spese del sovrano, non certo di aumentarle.

Sarebbe stato opportuno mantenere l'impostazione del bilancio, come andrebbe reintrodotta il bilancio di competenza, al fine di dare certezza all'azione politica; analogamente dovrebbe essere data maggiore certezza al sistema delle leggi di copertura. Il Parlamento deve avere informazioni effettive e dovrebbe poter analizzare qualsiasi decreto di variazione, qualsiasi contratto della pubblica amministrazione, anche decentrata. La legge attuale, invece, non lo consente.

In definitiva la riforma non ha intaccato il punto critico dell'attuale struttura della decisione di bilancio in Italia. Sottostanti ai programmi, unità di voto parlamentare, si trovano numerose autorizzazioni legislative, anche pluriennali. La nuova legge di contabilità non innova il rapporto tra fattore legislativo e discrezionalità amministrativa nella fase di gestione del bilancio. Tenuto conto che l'autorizzazione legislativa è una espressione di volontà del Parlamento, si consente l'esercizio di una flessibilità amministrativa solo relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno.

In tal modo, risulta fortemente ridotta la portata innovativa della riorganizzazione del bilancio per programmi, riproponendosi una gestione irrigidita dalla minutezza della legislazione di spesa. Alla luce del significato dell'unità di voto, il principio di specificazione implicherebbe una flessibilità amministrativa da esercitare nell'ambito di uno stesso programma di spesa, ovvero — in linea di principio — stanziamenti corrispondenti ad un'autorizzazione legislativa dovrebbero poter essere dirottati su un'altra, ad esempio, le risorse destinate all'autostrada Salerno-Reggio Calabria indirizzate invece al passante di Mestre.

Ciò introdurrebbe un *vulnus* probabilmente irreparabile all'equilibrio istituzionale tra poteri, in quanto la stessa struttura del bilancio consentirebbe di disattendere la volontà espressa dall'organo

rappresentativo. È perciò necessario riflettere sulla coerenza tra struttura del bilancio e formule autorizzative di spesa.

L'importanza dell'informazione nella dialettica tra esecutivo e legislativo nel processo di bilancio nella cosiddetta seconda Repubblica: analisi e proposte.

I sistemi centralizzati, quale quello che si è andato di fatto formando nell'ultimo ventennio, prevedono un'ampia discrezionalità dell'Esecutivo e, quindi, possono impedire la stabilizzazione di meccanismi di responsabilità nella gestione finanziaria pubblica. Rendono le finanze pubbliche vulnerabili alla corruzione e alla *capture* e tendono a innestare elementi autoritari anche in contesti democratici, se non ben limitati da un idoneo e attuale sistema di *checks and balances*.

Alla luce di tali considerazioni il ruolo del Parlamento è stato riconsiderato nel più ampio contesto di rafforzamento dell'organizzazione delle politiche fiscali e di consolidamento delle finanze pubbliche, quale soggetto in grado di svolgere una funzione chiave nei meccanismi di verifica della gestione attraverso la propria identità di istituzione eletta e rappresentativa, costituzionalmente dotata di funzioni di controllo nei confronti dell'Esecutivo. Parlamenti efficaci e responsabili possono aiutare a mitigare il rischio di un'eccessiva discrezionalità dell'Esecutivo.

Analogo ruolo viene riconosciuto al Parlamento nelle *OECD Guidelines for Budget Transparency* (OECD, 2001), nelle quali il suo coinvolgimento viene considerato essenziale per avere un buon sistema di decisione di bilancio.

Alcune analisi sostengono che, per disegnare riforme sostenibili e che producano un effetto duraturo, occorre tenere presente la logica politica della decisione di bilancio (« *the politics of the budget* »). Ciò significa individuare gli attori del processo, identificare i loro interessi e gli incentivi, decifrare le istituzioni formali e informali che guidano il loro intervento; e

questo vale soprattutto per il Parlamento, uno dei soggetti principali.

I processi di bilancio rimangono governati da istituzioni formali (i poteri legali del Parlamento, le procedure di approvazione del bilancio) e da processi informali (l'adeguatezza della capacità istituzionale in termini di risorse interne, gli incentivi politici e individuali in capo ai rappresentanti eletti); influenze significative derivano in particolare dall'equilibrio delle forze nell'ambito dei partiti, dal livello della competizione politica, dalla natura del sistema politico e dalla specificità delle regole elettorali, che imputano ai sistemi elettorali maggioritari una maggiore capacità di far diminuire la spesa pubblica rispetto ai sistemi proporzionali, che invece tendono a farla aumentare.

Alcuni eventi hanno profondamente cambiato, negli ultimi decenni, natura e indirizzo del sistema politico-istituzionale italiano, con il risultato che anche le istituzioni di bilancio ne risultano modificate; il ruolo del Parlamento nella decisione finanziaria esce nel suo complesso indebolito, pur in assenza di esplicite riforme che gerarchizzano e centralizzano il processo di bilancio. Forse memore di antichi fasti, il Parlamento sembra reticente a riconoscere tale cambiamento e ad affrontarlo con la ricerca di un diverso equilibrio istituzionale.

La costituzione dell'Unione europea e l'adesione alla moneta unica, di cui si è già detto, se hanno imposto all'Italia una maggiore attenzione al rispetto dei saldi di bilancio, hanno però prodotto anche la conseguenza di togliere centralità ai Parlamenti per quanto attiene alle decisioni di finanza pubblica.

Altro fattore importante di cambiamento è rappresentato dalla devoluzione fiscale e dal decentramento di funzioni. I due processi hanno simultaneamente spinto competenze e responsabilità verso altri soggetti, lasciando un Parlamento tendenzialmente inerziale rispetto all'Esecutivo.

Con riferimento al primo aspetto, l'Italia — come gli altri paesi che partecipano alla moneta unica europea — è soggetta a

regole fiscali che impongono limiti al disavanzo e al debito, la cui applicazione si fonda sul principio della *peer pressure*, sulla trasparenza delle informazioni e su processi sanzionatori.

Il rispetto delle regole europee è basato su un complesso di procedure che si sviluppa tra i Governi nazionali, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. In tale ambito un ruolo primario è oggi attribuito agli Esecutivi, mentre i Parlamenti nazionali stentano a trovarvi una collocazione. Negli ultimi anni, le stesse istituzioni europee hanno percepito il potenziale squilibrio che tale disegno istituzionale poteva produrre nella gestione domestica della politica fiscale e hanno sollecitato la promozione della padronanza delle regole europee da parte di tutti i soggetti coinvolti nella decisione e gestione del bilancio pubblico nazionale e, in particolare, dei Parlamenti. I Governi sono sollecitati a trasmettere il programma di stabilità al proprio Parlamento o promuovere la discussione delle opinioni del Consiglio. Si tratta ovviamente di un coinvolgimento difficile da comporre, che va al cuore del ruolo del Parlamento nel definire le linee della politica fiscale.

La struttura della legge di contabilità riformata nel 1988 — sotto questo aspetto nelle grandi linee confermata dalla recente riforma — dà un ruolo importante all'esame parlamentare sugli obiettivi di medio termine. Seppur basato su dati programmatici proposti dal Governo, è il voto sulla risoluzione parlamentare che determina l'effetto di vincolo preliminare sul Governo per la costruzione della manovra relativa all'esercizio successivo.

Con la progressiva strutturazione delle regole europee, lo stesso ruolo del documento di programmazione è stato messo in discussione, a volte trattato come un duplicato dell'aggiornamento del Programma di stabilità. Sempre più frequentemente si è sentito affermare, magari sottovoce, che i saldi sono imposti dalle regole europee e quindi avere un documento di programmazione esaminato dal Parlamento è inutile, poiché non vi è nulla da decidere. Posizione che non tiene conto

dello stretto legame tra regole europee e procedure di programmazione interna, la cui esistenza ed efficacia viene considerata un elemento di successo per il rispetto degli obiettivi stabiliti a livello sopranazionale.

Il secondo aspetto che ha profondamente modificato le istituzioni di bilancio è rappresentato dal percorso di devoluzione fiscale, iniziato con il trasferimento di competenze amministrative degli anni novanta, sostenuto dalla riforma costituzionale del 2001, in corso di attuazione con la legge delega n. 42 del 2009.

Il contesto istituzionale che si è creato vede un ampio numero di funzioni trasferite alle regioni, rimanendo a livello centrale la competenza su una limitata lista di materie e poteri di definizione dei principi fondamentali nelle materie attribuite alla competenza concorrente (nell'ambito dei quali si muoverà l'autonomia della potestà legislativa regionale). Di conseguenza, l'autorità legislativa diretta del Parlamento risulta oggi ridotta in numerose materie, ancorché presente nella definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti (ma è un intervento da farsi non troppo frequentemente, in termini molto generali). Il Parlamento è escluso dalle attività di coordinamento (ancora tutte da definire) che sembrano svolgersi principalmente nel rapporto tra gli Esecutivi dei vari livelli di governo (Conferenze).

Pendenti sono le proposte di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto italiano, che peraltro sembrerebbero più concentrate sulla ripartizione formale dei poteri tra le due Camere, che non sull'identificazione di un ruolo delle assemblee elettive coerente con un sistema di governo maggiormente decentrato.

Un'altra delle tendenze principali che ha caratterizzato gli ultimi decenni in Italia prefigura uno spostamento di fatto dell'equilibrio istituzionale tra esecutivo e legislativo, a favore del primo, avvenuto a parità di contesto costituzionale. L'Italia ha un sistema istituzionale che — per ragioni storiche — si fonda su un ruolo importante del Parlamento. Numerosi sono stati i dibattiti sulle possibili mo-

difiche della seconda parte della Costituzione (quella che regola i rapporti tra poteri), con proposte anche volte a rafforzare l'esecutivo. Ma nessuna di queste è mai arrivata ad uno stadio vicino all'approvazione.

Vi sono stati, a partire dai primi anni novanta, ripetuti cambiamenti nelle leggi elettorali. Muovendo da un contesto politico caratterizzato da notevole instabilità degli esecutivi, però in un ambito di sostanziale continuità politica, prodotta dall'assenza di alternanza, le modifiche al sistema elettorale (partite dai risultati di un *referendum* abrogativo) hanno consentito la formazione di un sistema bipolare, contrassegnato tuttavia da una notevole frammentazione. A partire dal 1992, ogni tornata elettorale ha determinato l'alternanza della maggioranza di governo. Successivi interventi, confermando il bipolarismo, hanno condotto ad una riduzione del numero dei partiti, con una persistenza della frammentazione all'interno delle coalizioni-partiti.

L'assetto non sembra ancora definito. Di tanto in tanto emergono proposte di ulteriori cambiamenti, ma la direzione non è chiara. Da una parte si invoca la trasformazione del bipolarismo in bipartitismo, a volte si auspica un'inversione di tendenza verso sistemi elettorali che non formino a definire le alleanze prima delle consultazioni.

Alcuni commentatori vedono nell'evoluzione del sistema partitico in connessione con la legge elettorale (un sistema più bipolare, ma ancora frammentato) una delle cause del cambiamento nell'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento.

Il cambiamento emerge di fatto e due sono gli indicatori: l'uso dei decreti-legge e il ricorso al voto di fiducia. La consuetudine a valersi di decreti-legge risale a molto prima dell'evoluzione istituzionale descritta. Paradossalmente, l'intervento della Corte costituzionale, che nel 1996 ne escludeva la reiterabilità, anche con l'obiettivo di ricondurre lo strumento del decreto-legge entro i limiti costituzionali ad esso assegnati, ha innestato un cambiamento che rende, oggi, i decreti-legge

un potente strumento dell'esecutivo. Utilizzando istituti già presenti nei regolamenti parlamentari, infatti, l'esecutivo e la sua maggioranza riescono a garantire la conversione nei sessanta giorni previsti dalla Costituzione. Di fatto, dati i ristretti limiti di tempo a disposizione, sui decreti-legge si svolge oggi una sola lettura effettiva, nella Camera che per prima inizia l'esame; la seconda lettura conferma in genere il testo prodotto dalla prima, in rari casi apporta modifiche. Visto che si tratta di norme già entrate in vigore, la soppressione o modifiche importanti delle disposizioni contenute nel testo iniziale avvengono solo eccezionalmente.

Tali cambiamenti sono dimostrati da indicatori eloquenti quali la percentuale delle nuove autorizzazioni di spesa riferibili a decreti-legge sul totale di quelle approvate durante l'anno, che ormai da vari anni indica un'entità ormai prossima al 100 per cento. Nel 2008 non è stata approvata alcuna legge di spesa di iniziativa parlamentare, mentre i decreti-legge rappresentavano il 99,9 per cento dei nuovi oneri. I relativi valori per i primi otto mesi del 2009 evidenziano un 99,9 per cento di iniziativa governativa e nell'ambito di questa un peso dei decreti-legge intorno al 90 per cento.

Il voto di fiducia è uno strumento caratteristico dei sistemi parlamentari e rappresenta l'emblema del rapporto tra esecutivo e legislativo. Il Governo, quando pone la questione di fiducia, chiede un voto positivo alla propria maggioranza; se il voto risulta negativo, il Governo è tenuto alle dimissioni. Nell'uso invalso negli anni recenti, il voto di fiducia non costituisce più un evento eccezionale, ma viene richiesto per accelerare l'approvazione di provvedimenti all'esame del Parlamento; poiché la Costituzione prescrive che le leggi siano votate articolo per articolo, la questione di fiducia viene in genere posta sul testo già all'esame del Parlamento, accorpato in un articolo unico. Per questo si parla di maxiemendamento, perché di solito è formulato come un emendamento interamente sostitutivo del testo in esame. La richiesta di voto di fiducia produce

importanti effetti procedurali, giustificati dall'eccezionalità dello strumento, travolgendo, nelle regole parlamentari, la normale procedura legislativa.

A partire dal 2002, il numero dei voti di fiducia è aumentato in modo significativo. Spesso le Presidenze chiedono che la fiducia venga posta sul testo approvato della Commissione, in cui in molti casi vengono incorporate ulteriori istanze della maggioranza, ma è indubitabile che la facoltà del Governo di scegliere l'oggetto del voto di fiducia costituisce un filtro molto potente al potere parlamentare di emendamento.

I due strumenti poi interagiscono, limitando i tempi di esame e bloccando il testo da approvare.

È da sottolineare che il ricorso a decreti-legge e voto di fiducia è stato comune a tutte le maggioranze, indipendentemente dalla loro caratterizzazione politica. In realtà, sembra riflettere una scelta che mira a superare la frammentazione del sistema partitico; è uno sviluppo che ha poco a che fare con il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma sembra riguardare piuttosto il Governo e la propria maggioranza, quindi il rapporto tra Governo e Parlamento.

Le tendenze dell'evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento descritte sopra si riflettono con grande evidenza nelle importanti trasformazioni che hanno interessato procedure e contenuto della decisione finanziaria. I due fenomeni descritti, il ricorso allo strumento del decreto-legge e al voto di fiducia, si sono manifestati in modo macroscopico anche nell'ambito della decisione di bilancio, in cui, a partire dal 2002, sulla legge finanziaria è sempre stato chiesto il voto di fiducia di almeno un ramo del Parlamento, ovvero (o contemporaneamente) una parte consistente della manovra correttiva di finanza pubblica è stata adottata mediante decreto-legge, sul quale poi è stata posta la questione di fiducia.

Se le conseguenze del ricorso al decreto-legge sui tempi dell'esame parlamentare appaiono abbastanza ovvie, più sottili sono i risvolti procedurali nel caso del ricorso

alla fiducia. L'effetto diretto dell'esclusione della possibilità di discutere emendamenti alternativi rispetto al testo proposto dal Governo nasconde altre, forse più delicate conseguenze. Come visto sopra, la richiesta di voto di fiducia implica, infatti, nella prassi applicativa tradizionale dei regolamenti parlamentari, il travolgimento delle normali procedure di approvazione delle leggi, giustificato dall'eccezionalità del ricorso stesso alla fiducia. In particolare, l'apposizione della questione di fiducia su un testo esclude, per definizione, il normale *iter* di esame, che comprende una serie di pareri, tra cui quello « filtro » della Commissione bilancio, volto a verificare la correttezza della copertura finanziaria. L'approvazione di leggi finanziarie e decreti-legge finanziariamente rilevanti mediante voto di fiducia implica, dunque, la sospensione fattuale di tale esercizio di verifica, con ovvie conseguenze in termini di trasparenza e tutela della disciplina fiscale.

La problematicità di tale conseguenza è stata avvertita abbastanza prontamente, tanto da dare vita a una procedura innovativa, non espressamente codificata dai regolamenti parlamentari, che consente di recuperare indirettamente un ruolo di verifica della copertura finanziaria da parte della Commissione bilancio, pur in presenza di un voto di fiducia. Tale procedura, introdotta al Senato a partire dalla sessione di bilancio 2005, prevede che il testo su cui viene posta la fiducia venga deferito alla Commissione bilancio perché essa effettui un vaglio sul rispetto delle regole di copertura finanziaria. Non è un vero e proprio parere, con le conseguenze procedurali vincolanti caratteristiche dei pareri formulati dalla Commissione bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, ma piuttosto una sorta di informativa resa al Presidente del Senato. Tale procedura può dar luogo all'eliminazione dal testo di parti non in linea con le regole contabili poste a tutela della neutralità finanziaria.

Si tratta, come è ovvio, di una soluzione pragmatica di compromesso, volta a recuperare la *ratio* di procedure parlamentari,

che altrimenti verrebbero travolte da un ricorso patologico (in quanto non più eccezionale, ma ordinario e sistematico) al voto di fiducia.

Il vaglio della Commissione bilancio si è poi ulteriormente esteso a valutare un altro aspetto di rilievo per le tematiche qui trattate, e cioè il contenuto del testo soggetto a fiducia, portando a individuare ed espungere (come è avvenuto anche nell'ultima sessione di bilancio 2010) parti dell'emendamento corrispondenti a temi non precedentemente affrontati dalla Commissione stessa nell'esame della legge di stabilità. Un filtro quindi tendente a limitare il contenuto del testo sottoposto a fiducia, che — in base alle norme procedurali della sessione — non può contenere parti normative nuove rispetto ad emendamenti già esaminati dalla Commissione.

Questo aspetto contenutistico introduce a un altro elemento problematico nel rapporto tra Parlamento e Governo nella decisione finanziaria.

L'utilizzo di strumenti come la fiducia e il decreto-legge viene presentato anche come un rimedio per fronteggiare il sovraccarico decisionale che ha afflitto la LF fin dalla sua introduzione, alla fine degli anni settanta: la certezza dei tempi di approvazione ha sempre rappresentato uno stimolo irresistibile ad utilizzare tale veicolo per introdurre le materie normative più disparate, a dispetto dei vincoli contenutistici introdotti a più riprese (prima con la riforma del 1988, poi con quella del 1999). Tali vincoli sono risultati nell'esperienza applicativa intrinsecamente viziati, in quanto legati a valutazioni di carattere qualitativo sulle singole disposizioni ammesse o vietate. È sufficiente pensare alla difficoltà concettuale di definire il carattere ordinamentale, o di isolare gli interventi finalizzati al sostegno o al rilancio dell'economia, oppure quelli a carattere localistico o microsettoriale. In ogni caso, l'esperienza dimostra l'inattendibilità di qualunque classificazione o tassonomia non legata a una precisa valutazione quantitativa degli effetti finanziari associati alla disposizione.

L'effetto è stato ovviamente quello di perpetuare provvedimenti finanziari dal contenuto debordante e ingestibile, da cui è derivato il desiderio, quasi ossessivo, di ridurre il carico decisionale della sessione di bilancio. La scelta di alleggerire la sessione ha portato nel 2008 all'adozione della manovra anticipata all'estate e triennializzata (mediante il decreto-legge n. 112 del 2008) e all'esclusione delle misure per lo sviluppo dal contenuto della LF. Aspetto confermato dalla successiva riforma della legge di contabilità, la quale esclude dal contenuto della legge di stabilità le misure espansive non derivanti dalle tabelle o dalla modulazione dei parametri tributari. Ciò implica che le misure di spesa, anche quelle autorizzatorie di nuovi stanziamenti, devono trovare collocazione in altri strumenti, presumibilmente i provvedimenti collegati.

Una chiave di lettura maliziosa della scelta di anticipare gran parte della manovra di bilancio a luglio la ricondurrebbe a un'intenzione precisa di ripartire su più piani la componente di negoziazione nell'ambito dell'esecutivo sui temi finanziari, dislocando opportunamente trattative che — se caricate tutte al 15 ottobre, data ultima di presentazione dei documenti di bilancio — diventerebbero insostenibili per un Ministro dell'economia e delle finanze, pressato dalle richieste, simultanee e comparative, di Ministri di spesa spesso incapaci di esporsi su una rigorosa e nitida gerarchizzazione delle priorità, in un contesto di debolezza tecnica della programmazione delle esigenze finanziarie. Aspetto particolarmente pericoloso in un sistema politico che si presenta frammentato e, con la minaccia di spostarsi in Parlamento, preme sulla decisione con la forza del condizionamento.

Tale soluzione non apparirebbe in linea, però, con le caratteristiche tipiche della decisione annuale di finanza pubblica, il cui obiettivo dovrebbe essere quello di definire — in una sede unitaria — le entrate e le spese che verranno gestite nel corso dell'esercizio, nella prospettiva del loro equilibrio, della coerenza della loro allocazione, dell'efficacia operativa

della loro autorizzazione. Il dibattito che ha condotto alla riforma ha consegnato un modello snello di legge di stabilità, ma non sembra aver esperito un'adeguata riflessione sull'opportunità di allontanare alcuni contenuti dalla sessione. Non si è valutato se vi erano vincoli o controindicazioni ad espungere semplicemente una parte della decisione, quella di aumento o riallocazione degli stanziamenti di spesa; aspetto che in tutti i paesi aderenti all'OCSE fa parte, di diritto, della decisione annuale di bilancio, la cui « compattezza » rappresenta anzi la garanzia di una corretta gerarchizzazione delle priorità, elemento cruciale per rendere credibile la politica fiscale.

Tale scelta apre, invece, la strada all'intensificazione di un fenomeno la cui portata si è già manifestata e, cioè, la frammentazione della decisione legislativa di spesa e la sua esplosione in una serie di provvedimenti con l'intento, anche dichiarato, di ricomporre, a parità di saldo, il quadro di finanza pubblica, intervenendo su singole voci di entrata e di spesa, spesso contestualmente all'esame del disegno di legge di bilancio e finanziaria o a pochi giorni dalla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il nuovo contenuto della legge di stabilità rende, quindi, ancora più evidente ed esaspera quella frammentazione della decisione di spesa che indubbiamente risultava presente già nella riforma del 1988, sostenuta da specifici strumenti contabili (i cosiddetti fondi speciali, noti in gergo anche come fondi globali), megafondi « indistinti » iscritti in bilancio, da utilizzare in corso d'anno per fornire copertura di nuovi provvedimenti di spesa. Mediante l'uso di tali fondi, la decisione di spesa veniva rinviata ad un momento successivo e allontanata dalla sessione. Strumenti contabili che — non a caso — hanno suscitato sempre diffidenza e commenti critici da parte degli organismi internazionali, che ne hanno sottolineato la scarsa trasparenza ai fini della scelta allocativa e il debole raccordo con la sessione annuale di finanza pubblica.

Lo strumento dei fondi speciali, che costituisce il fondamento del modello di copertura finanziaria delle leggi di spesa in corso d'anno, è stato, di fatto, da alcuni anni ridimensionato (nel senso che la loro consistenza finanziaria è sempre più ridotta), ma non per una scelta di migliore razionalità e nitidezza allocativa. Nella sostanza, infatti, essi sono stati sostituiti da ulteriori fondi che assolvono alla stessa funzione, ma in modo ancora meno trasparente. Fondi nati a tale scopo o piegati all'esigenza di servire da involucri su cui dirottare (e da cui attingere) risorse provenienti da (e destinate alla copertura di) misure di spesa o di entrata, scollegate tra di loro e prive di raccordo con la decisione annuale di finanza pubblica. Le priorità politiche dell'Esecutivo e della sua maggioranza non sono quindi individuabili nel momento della decisione annuale di bilancio, ma emergeranno solo *ex post*, per chi ha la pazienza di leggere i documenti di consuntivo, come somma di una sequenza di singoli interventi.

L'uso e l'abuso dei fondi di appoggio (può apparire eloquentemente comico che uno di essi sia noto in gergo come « fondolavatrice », per l'uso disinvolto che se ne fa anche rispetto alle più elementari regole contabili), garantisce, da un punto di vista formale, la puntuale osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, consentendo di ripartire lungo tutto il corso dell'anno una serie di misure aggiuntive.

La frammentazione della decisione finanziaria interferisce, però, con numerosi principi sottostanti ad un equilibrato sistema di *budgeting*. Impedisce l'innestarsi del circolo virtuoso della responsabilità dirigenziale, che può operare solo in presenza di un risultato da ottenere con determinate risorse assegnate, inficiando, così, quella « fedeltà » di esecuzione del bilancio rispetto a quello approvato, che secondo un'ampia letteratura costituisce un fattore cruciale di successo delle politiche di contenimento del disavanzo e del debito. Esecuzione disciplinata che indubbiamente non può non essere compromessa da una continua ricomposizione di

entrate e spese indotta da un susseguirsi di provvedimenti che sembrano ispirati da una logica emergenziale e da una spinta centrifuga rispetto agli equilibri di bilancio definiti con la manovra annuale di finanza pubblica; con l'ulteriore effetto di bloccare il circuito della responsabilità politica, in base al quale — al fine di fornire agli operatori economici il quadro nitido e credibile degli obiettivi strategici — il decisore rinuncia a una parte della propria discrezionalità, per garantire nel tempo il quadro giuridico di riferimento.

Il tentativo di alleggerire la decisione annuale di bilancio non sembra aver tenuto conto, inoltre, del fatto che contenuti legislativi debordanti sono anche connessi con persistenti fattori patologici della qualità legislativa nel nostro Paese. Lo spostamento dentro o fuori della sessione ha lasciato, quindi, irrisolti tutta una serie di nodi attinenti ai criteri tecnici di produzione legislativa: il risultato è stato semplicemente quello di prefigurare una moltiplicazione di leggi *omnibus*, nelle quali si riversa una mole di misure di carattere minuto, disposizioni ordinamentali, autorizzazioni di spesa indifferibili e urgenti, che necessitano, a causa della natura emergenziale, di veicoli preferenziali per completare il loro *iter*, come la LF prima e i decreti-legge o il voto di fiducia ora. Esse sovente — proprio a causa di tale natura — non sono ben ponderate, hanno bisogno di successive correzioni, da adottare magari con ulteriori decreti-legge per imporne l'approvazione tempestiva, dando vita a un circuito vizioso esemplificato splendidamente dai cosiddetti decreti-legge mille-proroghe.

L'alleggerimento del contenuto della LF, presentato agli osservatori e all'opinione pubblica come una razionalizzazione del metodo di decisione finanziaria, sembra prefigurare il ricorso a una politica di bilancio dalle « mani libere », che si vorrebbe non costretta da regole fiscali e procedurali, più di quanto non sia reso necessario dall'appartenenza del nostro paese all'Unione monetaria europea (quindi dall'ottenere un saldo in linea con quanto concordato) e purché sia assicu-

rato il formale rispetto *ex ante* della regola contabile della copertura finanziaria; libera di assecondare le esigenze che si manifestino nel corso dell'anno. Modello che — dietro la libertà della scelta politica — nasconde anche la preferenza per schemi decisionali flessibili, resi necessari da una debole capacità di programmazione delle esigenze finanziarie, una incertezza patologica del quadro delle risorse disponibili, legata a sua volta a limitate capacità di previsione sul lato delle entrate e di controllo dei flussi di spesa.

Qual è il riflesso di tutto ciò sull'attività del Parlamento? Il Parlamento — compreso nei propri poteri, nel tempo a disposizione per l'esame dei provvedimenti, nella possibilità di intervenire con modifiche autonome — sembra indulgere frequentemente alle peggiori prassi (*worst practices*) note alla letteratura sulla scelta pubblica: interventi microsettoriali o confinati all'orizzonte di limitate *constituencies*, *pork barrel*, *logrolling* e così via. L'ingente mole di emendamenti presentati potrebbe ingannare e restituire l'immagine di una fervida operosità delle Camere. In realtà, gli emendamenti parlamentari sono spesso espressione di impulsi del Governo, nella misura in cui vi è bisogno di correggere quanto inserito in precedenza; inoltre, l'utilizzo sistematico della fiducia per l'approvazione dei provvedimenti denota che nell'ambito della decisione finanziaria il ruolo parlamentare è comunque filtrato e intermediato da una valutazione di compatibilità saldamente ancorata nell'Esecutivo.

La vicenda dell'*iter* parlamentare della LF 2010 conferma tale assunto. Nel passaggio in seconda lettura alla Camera è cambiata completamente la composizione della manovra, a parità di saldo, sulla base delle proposte governative. Il raddoppio dell'entità della manovra lorda, finanziato dagli introiti accertati del cosiddetto scudo fiscale (misura adottata in un provvedimento precedente ed estraneo alla sessione di bilancio), rappresenta l'attuazione di un orientamento già preannunciato dal Governo, la stessa ripartizione delle nuove

risorse disponibili tra le diverse finalizzazioni riflette priorità allocative decise dal Governo ed è addirittura affidata al Governo stesso in sede di riparto di un ennesimo fondo.

Un profilo peculiare dell'attività parlamentare nel campo della finanza pubblica è dato oggi dalla forte prevalenza dell'attività consultiva della Commissione bilancio, finalizzata a esprimere pareri sui disegni di legge di spesa. Un'attività svolta praticamente su tutti i provvedimenti all'esame del Parlamento (al di fuori della sessione) e la cui *ratio* discende dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione («Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»). L'attuazione della disposizione costituzionale ha portato ad un sistema di procedure, su cui si innesta il ciclo della quantificazione. Ogni disegno di legge presentato dal Governo deve essere accompagnato dalla relazione tecnica e individuare la copertura finanziaria corrispondente agli oneri; dal lato parlamentare, sono attivate procedure che — sulla base della verifica tecnica della quantificazione e della relativa copertura finanziaria — sfociano in pareri resi dalla medesima Commissione bilancio, muniti di particolari conseguenze procedurali, qualora sia accertato il mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La procedura di verifica di copertura e di espressione di parere viene replicata per ciascun emendamento presentato ai disegni di legge.

L'evoluzione registrata negli ultimi anni evidenzia che — al di fuori della sessione di bilancio — l'attività consultiva assorbe in via prevalente, se non totalitaria, i lavori della Commissione bilancio, che risultano ingolfati dall'esame puntuale e minuto di numerosissime modifiche ai disegni di legge, dalla portata spesso minima e comunque in mancanza di un reale supporto informativo circa le variabili rilevanti per un'accurata valutazione degli effetti di entrata o di spesa, dato che la predisposizione di una relazione tecnica è formalmente richiesta solo per i testi di provenienza governativa. Nel 2009, le se-

dute della Commissione bilancio della Camera sono state 161, di cui non dedicate all'attività consultiva sono state solo 37, comprensive però dell'esame del bilancio e della LF, dell'assestamento del bilancio e del rendiconto. Inoltre, 45 volte si è riunita la sottocommissione pareri, che svolge per definizione esclusivamente attività consultiva.

L'esame parlamentare dei disegni di legge (conversione dei decreti-legge inclusa) è connotato dall'applicazione meccanica di tali procedure, associata all'aumento dei provvedimenti esaminati al di fuori della sessione di bilancio e alla tendenza all'iperinflazione degli emendamenti, la stragrande maggioranza dei quali destinata a non essere mai approvata. L'esame di un decreto-legge, di un provvedimento collegato o comunque di un disegno di legge in materia economica implica di solito la necessità di esaminare vari tomi contenenti centinaia di emendamenti. Invece, di fronte a complesse normative introdotte dal disegno di legge principale, le stesse Commissioni sono chiamate ad esprimersi in tempi comparativamente brevi.

Il rilievo dedicato a questo tipo di attività, che certamente non appare svolta in modo efficiente, trova forse una spiegazione nel potere che il giudizio « salomonico » attribuisce alla Commissione sulla sorte di ciascun emendamento. Ruolo che può avere anche una certa rilevanza politica, nel tentativo (solitamente inutile) dell'opposizione di turno di creare difficoltà sui testi di provenienza governativa, cui risponde la maggioranza con voti compatti; e nell'ulteriore aspirazione dell'opposizione di far arrivare al dibattito i propri emendamenti, destinati inevitabilmente ad essere respinti. Proprio la forte interazione con tutto ciò che avviene in Parlamento sul piano politico, basata su tale potere simile al « veto » concesso dal regolamento, colloca la Commissione bilancio tra le Commissioni più « potenti », nel seppur magro quadro parlamentare.

Stupisce, però, il fatto che un'analisi così capillare e minuziosa non stimoli parallelamente i parlamentari ad appro-

fondimenti degli andamenti aggregati ed *ex post* degli stessi comparti di spesa o di entrata su cui vanno ad incidere disegni di legge ed emendamenti esaminati *ex ante*, aspetto che verosimilmente potrebbe acquisire ben più ampia rilevanza politica.

Risale senza dubbio a lontane radici l'impostazione in base alla quale il fulcro dell'attività parlamentare in materia di bilancio è imperniato sui formali poteri autorizzatori, espressione dell'autorità del potere legislativo in quanto atti a porre un limite giuridico alla successiva gestione finanziaria affidata all'esecutivo. Questo tipo di attenzione focalizzata sul momento *ex ante* della decisione si ritrova, oggi, anche nel modo in cui il Parlamento affronta la valutazione della compatibilità finanziaria delle nuove decisioni di spesa, proiettata su una logica prevalentemente formale, indifferente nei confronti della successiva attuazione e quindi incapace di basarsi su criteri diversi da quelli contabili. Sia la normativa di contabilità, sia le norme regolamentari interne spingono infatti a costruire procedure in cui l'attenzione per gli aspetti finanziari associati ai singoli disegni di legge è prevalentemente concentrata su una visione *ex ante* e al margine.

L'evoluzione storica descritta configura, in Italia, un contesto che dovrebbe spingere il Parlamento ad acquisire un più moderno (o forse più antico?) concetto di *power of the purse*. Il suo contributo nelle materie finanziarie non sembrerebbe in linea con quello che i Parlamenti hanno oggi il dovere di fare, cioè di assicurare che le misure di entrata e di spesa autorizzate annualmente siano fiscalmente sostenibili, corrispondano alle esigenze dei cittadini nell'ambito delle risorse disponibili (come riconosciute dalle priorità politiche espresse dalla maggioranza in carica) e che tali risorse siano usate propriamente ed efficientemente.

Gli studi sul ruolo del Parlamento si concentrano sulle prime fasi del processo di bilancio, in particolare sulla approvazione. Minore attenzione viene data al contributo che potrebbe dare il Parlamento alle fasi successive e in particolare

al controllo dell'esecuzione, allo scrutinio sulla riallocazione del bilancio e alla verifica dei risultati. Come sottolinea l'analisi comparata, gli emendamenti non sono l'unico modo per misurare l'ampiezza dell'influenza del Parlamento sulla decisione di bilancio.

Nei paesi democratici, le Costituzioni prevedono che il Parlamento possa svolgere funzioni di supervisione sull'Esecutivo, aspetto che deriva dall'origine storica delle Camere rappresentative, nate per controllare il sovrano nella gestione delle risorse prelevate alla collettività. In alcuni paesi, anche di antichissima democrazia, il ruolo di controllo si è sviluppato in modo particolare, aspetto testimoniato dalla *Public Account Committee* del Regno Unito, che esercita le proprie funzioni dal 1866. In alcuni casi, lo svanire di un ruolo diretto di modifica del bilancio si è accompagnato all'emergere di un fortissimo potere di indirizzo, mediato dal controllo dell'esecuzione del bilancio e dei risultati ottenuti.

Una delle principali debolezze del Parlamento italiano in campo finanziario è rappresentata dal troppo limitato svolgimento di attività di controllo della gestione delle risorse pubbliche; aspetto che implica il monitoraggio in corso d'anno e una valutazione dei risultati di consuntivo. In senso più ampio, non è sufficientemente sviluppata l'azione di controllo del Parlamento sull'Esecutivo, intendendo con tale termine un principio esteso di supervisione, che può essere sviluppato *ex ante* o *ex post*, sugli aggregati e sulle grandi scelte di politica finanziaria, come sul dettaglio di attuazione del singolo programma. L'azione di controllo non è mutuamente esclusiva di un potere di emendamento, ma implica una prospettiva diversa, di più lungo periodo.

Nel sistema italiano sono presenti numerose procedure e strumenti per l'esercizio dell'attività di monitoraggio e controllo sull'attività dell'esecutivo. I regolamenti parlamentari prevedono una serie di procedimenti conoscitivi e ispettivi, che comprendono indagini conoscitive, audizioni, interrogazioni, interpellanze, Com-

missioni d'inchiesta. Vi sono poi specifiche procedure di indirizzo politico nei confronti del Governo, come la mozione, la risoluzione (in Assemblea e in Commissione), gli ordini del giorno. Si tratta di un apparato potenzialmente formidabile, molto utilizzato, ma che potrebbe essere ulteriormente sviluppato per rendere maggiormente efficace la capacità di controllo del Parlamento.

L'esame dei conti consuntivi, previsto appositamente dalla norma costituzionale, risulta nella realizzazione concreta particolarmente debole. La procedura di approvazione del rendiconto, svolta in forma congiunta a quella dell'assestamento, segue i medesimi criteri stabiliti per l'esame del bilancio, con alcune limitate differenze. Esso deve essere presentato entro il 30 giugno al Parlamento, dopo la parificazione della Corte dei conti, ed è esaminato dalla Commissione bilancio in sede referente; le Commissioni di merito sono chiamate a formulare un parere. Successivamente il rendiconto viene votato dall'Assemblea. L'esame del rendiconto riceve nel complesso poca attenzione, di solito nascosto dall'altro gigante inutile, l'assestamento del bilancio. Migliaia di pagine che, nel 2009 per il rendiconto 2008, sono state esaminate dalla Commissione bilancio in sole quattro sedute, di cui tre dedicate anche all'assestamento, che ne ha assorbito la maggior parte del tempo. In genere, le Commissioni di merito hanno dedicato all'esame congiunto di assestamento e rendiconto una sola riunione, un limitato numero ha concluso l'esame in due sedute. Da notare che si trattava mediamente di sedute relativamente brevi.

Per affrontare questa oggettiva carenza di capacità di controllo, si sono avuti anche tentativi di istituire organismi analoghi al *Public Account Committee*, anche se l'esperienza internazionale dimostra che sottocomitati della Commissione bilancio o la Commissione stessa sono in condizione di creare un soddisfacente contesto istituzionale per lavorare efficacemente sull'*oversight*.

Se il Parlamento scegliesse un diverso approccio, lo spostamento di attenzione

implicito nel cambiamento sarebbe imponente. Significherebbe ridurre (anche se — verosimilmente — non abbandonare) l'attività emendativa nell'ambito del procedimento legislativo, per spostarsi al controllo, al dibattito e all'indirizzo dell'azione politica. La capacità di guidare un dibattito — se concreta — limiterebbe la necessità di (o il rimpianto verso) un'attività emendativa diretta. Il potere di bilancio deriverebbe dalla capacità di influenzare le scelte politiche, identificare le priorità, garantire che l'allocazione effettiva riflessa nei documenti di bilancio rispetti queste priorità.

La diversa funzione parlamentare si dovrebbe sostenere attraverso un ampliamento e cambiamento di prospettiva, fondandosi su un deciso superamento della visione di margine e acquisendo una prospettiva da un lato aggregata, dall'altro di settore.

L'analisi aggregata dovrebbe consentire di meglio comprendere gli effetti delle decisioni nell'ambito degli obiettivi dell'azione pubblica. Questa dovrebbe essere propria della Commissione bilancio e, attraverso la visione d'insieme, dovrebbe portare ad una maggiore consapevolezza dell'importanza della scelta allocativa e della sua coerenza nel tempo, evidenziando che, in un contesto di risorse scarse, la copertura non è un dettaglio tecnico, ma è lo specchio del cambiamento delle priorità politiche, di un intervento che sale nella gerarchia di tali priorità, rispetto ad altri interventi, che per necessità specularmente scendono.

L'analisi di settore è necessaria in quanto l'attività di supervisione richiede di entrare nello specifico dell'attuazione delle scelte politiche, anche se non necessariamente a livello delle singole leggi intervenute a regolare un settore o un programma. Un diverso ruolo parlamentare presuppone, altresì, il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle Commissioni di merito, oggi considerate (al pari dei Ministri di settore) finanziariamente irresponsabili e incapaci di seguire modelli diversi. È vero che le Commissioni di settore rispondono ad incentivi diversi

dalla Commissione bilancio, ma l'assenza di un tentativo di responsabilizzazione finanziaria, che promuova a tutti i livelli una valutazione dei risultati in presenza di risorse scarse, rischia di compromettere qualsiasi tentativo di modificare la prospettiva del Parlamento in materia di bilancio.

Le due prospettive — di previsione aggregata e di consuntivo — si unirebbero, in modo tale che la conoscenza di ciò che è avvenuto ed è stato realizzato costituisca base e indirizzo per gli interventi futuri. L'ottica di consuntivo consentirebbe una più spietata valutazione delle innovazioni di settore e in generale dell'intera politica settoriale; si forzerebbero gli Esecutivi a riflettere maggiormente sulla sistematicità delle proposte di intervento.

Non sono chiari i presupposti concreti affinché un Parlamento si incammini verso una partecipazione « virtuosa » alla gestione finanziaria pubblica. Sono, a volte, evidenziate alcune condizioni di contorno necessarie (ma non sufficienti) affinché tale transizione possa svilupparsi. La letteratura comparata evidenzia in particolare l'esistenza di un *commitment* politico (cioè di incentivi adeguati che operano sui rappresentanti eletti) e la disponibilità di informazioni affidabili e tempestive.

Entrambi questi aspetti, in Italia, richiedono ulteriori approfondimenti.

Il problema dell'informazione è, oggi, una questione viva. Il sistema sembra bloccato; viene realizzato un lento, seppur progressivo miglioramento nella qualità e organicità della documentazione disponibile solo per alcuni ambiti obbligati (di solito legati ai quadri informativi richiesti dalle regole sovranazionali, ad esempio il raccordo tra fabbisogno e indebitamento); per altri aspetti, altrettanto importanti, non sembra esservi innovazione qualitativa. I dati trasmessi al Parlamento sono spesso incoerenti e non affidabili. Il quesito da porre è se dati coerenti siano disponibili per l'Esecutivo; a volte sembra d'essere di fronte ad un divario informativo che potrebbe inficiare la stessa attività del Governo.

Si è strutturato un circuito negativo: dal Parlamento viene richiesta un'informazione, ritenuta politicamente utile, che spesso non è disponibile e a volte non è affidabile. Poiché la domanda di informazioni non viene riproposta (la politica non perde tempo ...), non vi è pressione al miglioramento qualitativo. Se — per caso — una domanda di informazioni venisse ripresentata, si ripartirebbe dal punto iniziale. In linea generale, si continua a scrivere nelle leggi che il Governo deve trasmettere relazioni al Parlamento per avere una migliore informazione, ma non si lavora sulla qualità dell'informazione esistente.

L'autorevolezza politica che deriva dai dibattiti è ritenuta poco concreta, i « discorsi » aiutano poco nei collegi elettorali. La letteratura comparata ha inoltre evidenziato che un clima politico *highly partisan* — come potrebbe essere qualificato il quadro in Italia oggi — non aiuta lo sviluppo di una forte capacità di *oversight* parlamentare; quando il Governo non è disponibile a ricevere critiche è molto difficile muovere verso un diverso ruolo del legislativo, soprattutto nei sistemi parlamentari.

Può affiorare, inoltre, una certa renitenza ad affidare un ruolo di rilievo a posizioni tecniche indipendenti (necessarie per sviluppare una azione di *oversight*) in quanto percepite come fattore di indebolimento dell'autorità politica. Questa è invece la scelta fatta con la presente proposta di modifica costituzionale, rendendo centrale la qualità dei dati e dell'informazione, che diviene la caratteristica essenziale del nuovo organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio di stabilità, che si propone di istituire.

Il tema della qualità dell'informazione a supporto della decisione di finanza pubblica, negli ultimi anni, ha destato anche all'estero una certa attenzione. Come evidenziato in apertura, la letteratura sulla centralizzazione della decisione in capo all'Esecutivo sottolinea il rischio del monopolio sull'informazione di finanza pubblica, proponendo di conseguenza analisi sull'utilità dei *fiscal councils*. Tale lettera-

tura non vede nel Parlamento e nella sua funzione di controllo un efficace contrappeso al monopolio dell'Esecutivo sull'informazione. Inoltre, la creazione di organismi di monitoraggio autorevoli e « indipendenti » aiuterebbe i decisori politici a sviluppare scelte sostenibili per uscire dalla grave crisi economica.

L'ampia mole di considerazioni svolte induce a proporre un punto di svolta, poiché il Parlamento è pressato tra un ruolo subalterno, di sostanziale conferma di decisioni prese dall'Esecutivo, e la necessità di recuperare lo storico *power of the purse*, che caratterizza l'origine e le funzioni dei Parlamenti democratici.

L'esperienza degli ultimi anni mostra un progressivo deterioramento dell'attivismo che ha caratterizzato in passato il Parlamento italiano, confermando — seppur in assenza di esplicite riforme istituzionali — schemi che emergono da parte della letteratura specializzata e che privilegiano l'accentramento del potere decisionale in materia finanziaria in capo all'Esecutivo e, in particolare, nelle mani del Ministro dell'economia e delle finanze. La ricerca di un nuovo ruolo per il Parlamento italiano nell'ambito del bilancio si inserirebbe, peraltro, in una corrente di pensiero internazionale che individua nel potere legislativo il soggetto istituzionale adatto a temperare gli effetti negativi che la discrezionalità dell'Esecutivo può introdurre nei sistemi democratici. Discrezionalità che, quando eccessiva, può contribuire appunto a generare una ridotta *accountability*, aumentare il rischio di *capture* da parte di gruppi di interesse e creare un contesto di monopolio dell'informazione. I legislativi, in quanto controparte istituzionale dell'esecutivo, possono svolgere una efficace funzione di *check and balance* solo, però, se disponibili ad assumere un ruolo responsabile, in linea con gli obiettivi di disciplina fiscale e attento alla coerenza delle scelte allocative in un contesto di risorse scarse.

Per tali motivi, il nuovo compito del Parlamento italiano non può prefigurarsi come mera ripresa di un potere emendativo fluviale e incondizionato, ma dovrebbe

— ispirandosi all'esperienza internazionale — adottare i modelli di procedura di esame del bilancio che hanno consentito ad altri Parlamenti di recuperare posizioni di rilievo, anche attraverso regole analoghe a quelle contenute nella presente proposta di modifica costituzionale. Si tratterebbe, in particolare, di innestare procedure di tipo discendente (*top-down*) nella preparazione del bilancio nell'ambito dell'esecutivo, estendendole anche alla fase della sua approvazione, in tal modo consentendo una divisione di ruoli tra Commissioni bilancio e Commissioni di settore che replichi il modello della dialettica tra Ministro dell'economia e delle finanze e Ministri di settore.

Tale ricerca deve, inoltre, prendere coscienza del fatto che il potere emendativo non è l'unico modo per misurare il potere di un Parlamento; incisive funzioni di controllo delle politiche pubbliche possono aprire spazi di forte indirizzo, soprattutto nella individuazione delle priorità e nella verifica che tali priorità vengano rispettate durante l'esecuzione del bilancio. Anche per tale aspetto, possono essere individuate innovazioni nell'architettura delle procedure, che potrebbero promuovere una evoluzione dell'attività del Parlamento in tal senso. I temi cruciali da affrontare in tale ambito sono però altri e, in particolare, sono quelli del coinvolgimento del personale politico — cioè della disponibilità dei rappresentanti eletti ad « imparare un nuovo lavoro » — e del rafforzamento del quadro informativo disponibile. Tema, quest'ultimo, che, in realtà, ha basi più ampie, riconducibili ai dibattiti sull'inadeguata qualità dell'informazione disponibile e della paralisi che sembra caratterizzare le strutture tecniche preposte (del legislativo, dell'esecutivo, di tutti gli altri soggetti coinvolti nel circuito istituzionale). Un miglioramento significativo su questo punto sembra poter venire solo dalla diffusione di una consapevolezza, in ambito parlamentare, che sono necessarie istituzioni tecniche, terze rispetto all'Esecutivo, che spezzino il monopolio informativo che caratterizza il paese. È necessario che si giunga ad una scelta precisa e consapevole

in tal senso sviluppata dall'organo legislativo. Si ribadisce che è anche per questo motivo che proponiamo l'istituzione del Consiglio di stabilità. È naturale che soprattutto l'Italia deve aggredire il tema dell'informazione. È necessaria la creazione dell'organo proposto, sul modello del *fiscal council*, per affrontare la questione del monopolio informativo dell'Esecutivo e del miglioramento qualitativo dell'informazione disponibile. Questo può avvenire solo qualora il destinatario finale di tale informazione, il Parlamento, mostri una disponibilità ad assumere un diverso ruolo nei confronti dell'Esecutivo, si accoli l'oneroso compito di interloquire con il monopolista, la sua controparte istituzionale, iniziando a valutare la qualità dell'informazione che riceve, richiedendo integrazioni, verificando l'affidabilità e la coerenza dei documenti.

Sostenibilità del debito e necessità di un nuovo paradigma di politica di bilancio.

Occorre ora ricordare che l'andamento del debito in rapporto al PIL nel tempo dipende da almeno due fattori: dall'evoluzione del saldo primario e dal rapporto tra il tasso d'interesse reale (tasso d'interesse al netto dell'inflazione) e tasso di crescita del PIL reale. Per ciò che concerne il saldo primario, va ricordato che esso è definito come la differenza tra spesa pubblica (senza considerare il servizio del debito, cioè gli interessi) ed entrate fiscali e, pertanto, se la spesa pubblica eccede le entrate fiscali, allora si avrà un disavanzo primario, mentre nel caso opposto si avrà un avanzo primario.

Se il disavanzo primario aumenta, allora possono esistere problemi di crescita e di sostenibilità del debito contratto dallo Stato. In tal caso, solo se il volume del debito non è troppo alto e il sistema economico cresce a un ritmo superiore al tasso d'interesse reale, allora il paese può essere in grado di creare risorse sufficienti a ripagare gli interessi sul debito, senza che si verifichi alcuna esplosione.

La contemporanea presenza di un disavanzo primario e di un tasso d'interesse reale maggiore del tasso di crescita del PIL comporta che l'economia del paese non è in grado di creare le risorse necessarie per ripagare neanche i soli interessi sul debito che lo Stato ha contratto: il debito è destinato ad esplodere e, pertanto, non è sostenibile. Si tratta della situazione creatasi in Italia alla fine degli anni ottanta.

In seguito alla politica di risanamento intrapresa a partire dal 1992, l'Italia è entrata nella terza ipotesi di scuola, più complessa e interessante, e cioè la contemporanea presenza di un avanzo primario e di un tasso d'interesse reale superiore al tasso di crescita dell'economia. In questo caso lo Stato ha un'unica possibile soluzione al problema della sostenibilità, che consiste nell'attuare rigorose politiche finanziarie e fiscali restrittive, che generino consistenti avanzi primari, sufficienti a invertire la dinamica esplosiva del debito pubblico.

È stata questa la soluzione adottata dal Governo italiano: in presenza di un elevato tasso d'interesse sui titoli del debito pubblico italiano, che veniva richiesto dai mercati finanziari internazionali a causa di un elevato rischio di insolvenza dell'Italia, sono state attuate rigorose politiche di risanamento della finanza pubblica volte a generare consistenti avanzi primari e a guadagnare la fiducia dei mercati, determinando così una riduzione del « rischio-paese » e, quindi, del tasso d'interesse chiesto dagli investitori finanziari internazionali sui titoli del debito pubblico italiano. Per uscire completamente dal tunnel occorrerebbe che il tasso d'interesse risultasse inferiore al tasso di crescita della nostra economia: allora sarebbe scongiurato il rischio di esplosione del debito e si aprirebbero spazi per una possibile riduzione della pressione fiscale nel nostro paese.

La necessità di realizzare consistenti avanzi primari e di diminuire l'incidenza dei tassi d'interesse sul PIL pone l'esigenza di conciliare il rigore nei conti pubblici con le ragioni della crescita economica.

Per questo non è più possibile perseguire l'obiettivo del risanamento secondo schemi di politica del bilancio analoghi a quelli praticati negli anni che precedettero l'ingresso in Europa, i quali videro un significativo innalzamento della pressione tributaria nel paese e una sostanziale invarianza del rapporto tra spesa pubblica al netto degli interessi e PIL.

Occorre una politica di risanamento che si sposti progressivamente dal lato delle entrate al lato delle spese. Per compiere questo passaggio cruciale occorre non solo un mutamento di percezione dei cittadini nei rapporti con la spesa pubblica, ma anche un profondo cambiamento delle regole.

In questo contesto, l'azione politica dei radicali in Parlamento negli anni ottanta è da considerarsi non meno avanguardistica e meritoria delle grandi battaglie sui diritti civili. Questo smentisce clamorosamente il luogo comune dei radicali storici come estranei ai temi dell'economia, a meno di non intendere l'economia come la politica del « parlamentarismo di spesa ».

L'inadeguatezza degli attuali vincoli alla legge di stabilità rispetto alle necessità della politica del bilancio è sostanzialmente identica a quella denunciata negli anni ottanta rispetto alla LF.

Le procedure di bilancio, attualmente in vigore, risentono di un grande limite, sintetizzabile come segue: « Grande attenzione alla dinamica dei saldi. Un occhio distratto a come e perché si spende ». L'importante è che il livello dei saldi sia compatibile con il quadro macroeconomico, per il resto manca un controllo diffuso sulla gestione della spesa pubblica che coinvolga la pubblica opinione attraverso gli organi che la rappresentano. Non è un caso che i termini del dibattito pubblico si articolano intorno all'individuazione dei settori oggetto di « tagli » o « stangate », raramente sui settori oggetto di controlli di qualità della spesa.

Emblematica al riguardo è la storia di una disposizione modificata con la riforma del 1988: il comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 stabiliva che « le nuove o maggiori spese disposte con la

legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole (...) determinate nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento». La finalità della norma era quella di vincolare la composizione del bilancio dello Stato tra entrate e spese e la definizione dello stesso saldo netto da finanziare. Nella prassi questo vincolo non è mai stato applicato in modo pieno. L'oggetto del vincolo, invece che nei tassi di crescita di spese e entrate, è stato individuato direttamente e limitatamente nel saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato indicato nel DPEF. Si svuotava in tal modo la disposizione della sua finalità di vincolare non solo il saldo ma anche il livello delle spese e delle entrate. In poche parole, l'interpretazione corrispondente alla prassi parlamentare è stata divergente dal senso letterale della disposizione e ha finito per aprire la possibilità di pervenire a livelli più elevati di spese correnti e di entrate. Tradotto in termini politici: il parlamentarismo di spesa prevale sul rispetto della lettera della legge.

Ne consegue che il vero cardine della struttura dei vincoli alla LF (ora alla legge di stabilità) è la tenuta dell'obiettivo sul disavanzo. Si deve infatti constatare che, dopo l'approvazione della legge n. 362 del 1988, gli effetti della sessione di bilancio sui saldi appaiono considerevolmente diversi da quanto avveniva in precedenza. Prima della riforma del 1988 le modifiche decise nella sessione di bilancio tendevano ad ampliare in misura molto rilevante il saldo netto da finanziare proposto dal Governo (anche di quasi il 50 per cento); dopo la riforma le modifiche subite dal saldo sono di entità modesta e, a volte, di saldo negativo.

L'attenzione posta sul saldo, a prescindere dai livelli di spesa e di entrate, ha reso possibile un'attività emendativa del Parlamento con effetti sostanzialmente neutrali sul saldo, ma di regola accrescitivi della spesa e, quindi, delle entrate.

Rivoluzionare i bilanci per modernizzare la pubblica amministrazione e qualificare la spesa pubblica.

Bisogna rivoluzionare gli attuali strumenti della finanza pubblica prendendo esempio dalla Francia e dalla Gran Bretagna, dove all'importanza del ruolo del Parlamento non corrisponde un'incapacità delle istituzioni di governo di perseguire politiche di bilancio ispirate a criteri di rigore contabile. A Londra il metodo è quello dello *spending review*. In entrambi i casi l'azione amministrativa è analizzata con la lente d'ingrandimento della congruità finanziaria in relazione ai risultati conseguiti.

Lo Stato italiano, al contrario, somiglia a un'impresa nella quale la proprietà non conosce i risultati della gestione, la dirigenza è liberata da ogni responsabilità, le banche non hanno parametri di riferimento per l'erogazione del credito.

La mancanza di trasparenza del bilancio aumenta la confusione e soprattutto riduce gli incentivi dei politici a comportamenti fiscalmente responsabili: la scarsa leggibilità dei documenti di bilancio aumenta la confusione dell'elettorato abbassando il livello di controllo dell'opinione pubblica e aumentando per i politici le possibilità di agire strategicamente e usare i disavanzi fiscali e le spese in eccesso per ottenere obiettivi opportunistici.

Inoltre, poiché la legge di bilancio può unicamente riflettere la legislazione esistente, la manovra fiscale deve essere condotta attraverso la legge di stabilità e i provvedimenti collegati. Questo accentua i problemi procedurali creando ulteriore confusione sugli aspetti sostanziali della manovra fiscale. Sarebbe molto più efficiente consentire al Governo di operare in modo unitario piuttosto che secondo il percorso frammentario e complicato (descritto sino alla noia) che incentiva sia il Governo che il Parlamento a operare manovre poco trasparenti sul bilancio.

Oggi il processo di bilancio manca di strumenti capaci di fornire una adeguata informazione sugli andamenti tendenziali

dell'economia e del bilancio e di offrire informazioni che consentano di apprezzare e valutare gli effetti di politiche alternative. Ne consegue che oggi il Parlamento vota i valori obiettivo per il saldo netto da finanziare, ma non ha alcuna conoscenza dei mezzi per conseguirli. Il Parlamento dunque non è in grado né di rendersi conto della realistica dei saldi di bilancio, né di valutare le alternative possibili con i relativi costi e benefici. In breve: la conseguenza dell'attuale struttura formale dei documenti e delle procedure di bilancio è quella di incentivare pratiche di contabilità creativa e di esacerbare dissolute pratiche fiscali.

Occorre inoltre sottolineare che i saldi possono rimanere invariati pur in presenza di politiche di bilancio assai differenti sul piano degli effetti sull'economia reale. A parità di saldi, non c'è più la vecchia tecnica (fuori dall'Europa, fuori dalla moneta unica, fuori dai vincoli di Maastricht) di stravolgere la politica economica aumentando il *deficit*, ma resta la possibilità di stravolgerla intervenendo su entrate e spese e modificando quindi l'effetto della politica economica sull'economia. Se si tagliano gli investimenti, si aumenta la spesa corrente e la pressione tributaria e il saldo può venire rispettato, ma si modifica radicalmente non solo la politica economica, ma soprattutto l'effetto del bilancio sull'economia reale.

La conclusione sugli attuali strumenti e procedure di bilancio è che sono così contraddetti tre fondamentali principi che dovrebbero presiedere ai meccanismi di formazione e gestione del bilancio pubblico:

1) il principio di responsabilità dell'Esecutivo: rendere pienamente responsabile l'Esecutivo delle scelte in materia di politica fiscale per sottoporsi al giudizio degli elettori senza giustificare gli eventuali effetti negativi della sua azione con l'esistenza di vincoli posti dal legislatore;

2) il principio di efficienza istituzionale: ridurre i tempi dedicati dal Parlamento a discutere gli emendamenti presentati dall'opposizione e non di rado

dalla stessa maggioranza di Governo, che normalmente impegnano le due Camere per almeno un quadrimestre nella sessione di bilancio;

3) il principio di rendicontazione democratica (*accountability*): evidenziare e pubblicizzare in modo più appropriato gli obiettivi e gli effetti dell'azione svolta.

Vediamo quali potrebbero essere in via molto generale alcuni importanti principi ispiratori di un complessivo riassetto dei meccanismi di trasmissione della politica di bilancio e di gestione della finanza pubblica.

Come si è visto, la frammentarietà dell'attuale percorso della manovra annuale di politica di bilancio nasce con l'introduzione progressiva di una serie di strumenti volti a consentire ciò che l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione non consente. La LF (attualmente la legge di stabilità) viene introdotta per consentire una razionalizzazione delle azioni di modifica della legislazione vigente che comportino nuovi tributi o nuove spese, in occasione della discussione sul documento di bilancio, che deve limitarsi ad una ricognizione contabile delle entrate e delle spese. Successivamente, dato il carattere *omnibus* che la LF assunse nei primi anni di vigenza, essa venne ristretta nei contenuti e vennero introdotti nuovi strumenti come il DPEF, oggi sostituito dal DEF, e i provvedimenti collegati, anch'essi, dopo la recente riforma, indicati nel DEF.

È nostra convinzione che occorra rimuovere il principio del bilancio come legge formale, abrogando il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in tal modo consentendo al Governo di disporre di un solo documento di bilancio che possa contenere tutti gli elementi di manovra fiscale che ritiene necessari al perseguimento dei suoi obiettivi: il Governo deve essere in grado di proporre in modo unitario tutte le misure che un'azione economica richiede. Di conseguenza gli attuali tanti documenti di bilancio dovrebbero essere fusi in un unico documento, che il Parlamento avrebbe modo di discu-

tere e approvare, in tempi adeguati, in un'unica sessione di bilancio.

Occorre introdurre uno strumento che consenta di prefigurare l'articolazione in più strumenti normativi della manovra, con un'indicazione dei contenuti di settore, in modo da permettere un dibattito più puntuale sugli obiettivi programmatici per grandi comparti. Tale strumento dovrebbe fornire informazioni dettagliate e affidabili sugli andamenti tendenziali dell'economia e del bilancio e sugli obiettivi da conseguire, illustrando le possibili politiche alternative con relativi costi e benefici.

Tale strumento dovrebbe essere reso più dettagliato e impegnativo per quanto riguarda i saldi, i disegni di legge che compongono la strategia di politica economica del Governo e anche la composizione della manovra dal lato delle entrate e da quello delle spese. Seguendo questa linea, nel DEF potrebbero trovare posto anche obiettivi vincolanti per tipologia di entrate e per grandi comparti di spesa: livello complessivo della pressione fiscale, finanziamento delle funzioni-obiettivo affidate ai Ministeri, trasferimenti agli enti locali, alle regioni e agli enti previdenziali.

In questo modo, tra l'altro, si contrasterebbe la tendenza a concentrare l'attenzione del Parlamento e del paese esclusivamente « sull'ultimo euro » di incremento della spesa, recuperando una visione d'insieme sulla strategia allocativa del complesso delle risorse disponibili, favorendo così il determinarsi delle condizioni indispensabili per giungere progressivamente ad una decisione di bilancio che abbia la sua principale premessa nella puntuale valutazione dei risultati realizzati attraverso la politica economica e le scelte allocative delle risorse pubbliche negli anni precedenti.

Il bilancio dovrebbe contenere i conti di tutto il settore pubblico allargato, cosa che oggi non accade. Ad esempio oggi, dopo la privatizzazione di molti enti, lo Stato rimane comunque azionista unico (come nei casi delle società che gestiscono le ferrovie e il servizio postale), con la conseguenza che i conti di enti pur privatizzati rilevano nella determinazione

della potenziale esposizione debitoria dello Stato. Ne consegue che il documento di bilancio da sottoporre al voto del Parlamento dovrebbe contenere i conti di tutti i settori e comparti che incidono sulla spesa pubblica comprese le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie locali, l'INPS, gli ex enti di gestione delle partecipazioni statali. Dovrebbe contenere l'intera pubblica amministrazione.

Occorre incidere sulla struttura del bilancio ripensando i criteri di riparto e le finalizzazioni delle aggregazioni di spesa. Una classificazione del bilancio per funzioni consentirebbe (diversamente da quella attuale per centri di costo) di disporre di una chiara visione del funzionamento della macchina pubblica e di agevolare una compiuta analisi costi-benefici relativamente all'efficacia della spesa destinata ai diversi settori. La riclassificazione per funzioni consentirebbe di realizzare una moderna ristrutturazione dell'amministrazione basata sul principio di responsabilizzazione anche finanziaria dei dirigenti e di costante monitoraggio dell'efficienza e della efficacia dell'azione pubblica.

Infine, è nostra convinzione che occorra modificare l'articolo 81 della Costituzione immettendo precisi vincoli costituzionali nei meccanismi di creazione e di finanziamento della spesa pubblica, che sia necessario costituzionalizzare, ancorché in modo elastico, un limite costituzionale alla spesa, con un bilancio strutturale da prevedersi e chiudersi normalmente in pareggio, salvi tutti i casi di eccezionalità e urgenza in cui il *deficit* è l'unico modo per porre riparo a danni altrimenti peggiori.

La presente proposta di legge costituzionale ha l'ambizione di rispondere con una duplice soluzione alla medesima esigenza di risanamento delle finanze pubbliche: quella di razionalizzare i processi decisionali che sovrintendono alle scelte finanziarie e la volontà di porre anche vincoli quantitativi agli atti di finanza pubblica.

A tal fine è istituito un nuovo organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio di

stabilità, necessario per supplire ad una delle grandi mancanze storiche del nostro ordinamento: quella di un centro di imputazione del monitoraggio e controllo costante, nel corso della sua evoluzione, della dinamica dei bilanci pubblici, fornito di mezzi adeguati e personale altamente specializzato nella materia e specificamente dedicato a ciò. Sulla scorta delle migliori esperienze si è concepito questo nuovo organo a cui demandare il monitoraggio, che costantemente renda conoscibili i propri lavori a tutti i cittadini e non ai soli esperti. In questo modo si garantisce la controllabilità effettiva, perché costante e concreta su quanto fatto in tema di spesa dal potere esecutivo e legislativo. Strumento ben più efficace, consistente e democratico rispetto ad un'astratta pretesa di partecipazione generale e costante, una « democrazia partecipata », che neanche in tempi di *internet 2.0* è ancora compiutamente realizzabile, se non in qualche vallata svizzera. È necessario poi che le violazioni del principio della copertura delle spese siano giustiziabili innanzi al giudice delle leggi: la Corte costituzionale. Infatti, i tanti abusi che hanno vulnerato la corretta interpretazione e applicazione dell'articolo 81 della Costituzione sono dipesi anche dalla mancanza di un giudice che valutasse, nei casi dubbi o manifesti, la costituzionalità, anche in questo delicatissimo settore della vita associata, delle tante leggi che hanno sistematicamente violato la disposizione costituzionale.

Noi crediamo che questo sia il vero ed enorme costo della politica: il costo rappresentato dall'insostenibile peso del debito pubblico, accumulato senza soluzione di continuità, che grava sulla nostra attuale ed effettiva possibilità di scelta.

Perché è necessaria ma non sufficiente la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

Il Patto Euro Plus, siglato nel marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo europei, contiene un impegno degli Stati

membri ad adottare regole fiscali nazionali coerenti con quelle sovranazionali, al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti. A partire dal 1992, anno di introduzione dei celebri limiti del 3 e del 60 per cento previsti dal Trattato di Maastricht, la cornice fiscale europea si è evoluta e arricchita, per riflettere le specificità dell'esperienza di applicazione. Oggi la sorveglianza multilaterale prevede che ciascuno Stato membro persegua un obiettivo di medio termine, che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo di bilancio. Vincoli ancora più stringenti (sull'evoluzione della spesa e sul debito) sono attesi con il completamento dell'ulteriore ciclo di revisione delle procedure di coordinamento delle politiche economiche (cosiddetta nuova *governance* economica europea).

La Germania ha già introdotto, nel 2009, una regola fiscale costituzionale che indica, sia per il livello federale sia per i *Länder*, l'obbligo di equilibrio tra entrate e spese. In Francia è in discussione un disegno di legge costituzionale che recepisce alcuni elementi della struttura economica europea, così come in Spagna. Anche in Italia l'allineamento delle regole interne a quelle europee è oggetto di discussione.

Molteplici e complesse sono le questioni che si pongono per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, sia nella valutazione delle concrete modalità di inserimento del principio nella Carta costituzionale, sia con riferimento alle modifiche richieste nell'area della legislazione contabile e dei regolamenti parlamentari, che dovrebbero accompagnare il percorso di riforma.

L'inserimento del principio del bilancio in pareggio nella Costituzione attraverso una formulazione coerente con la Carta vigente richiede di affrontare alcune questioni preliminari, sistemiche. È necessario utilizzare una formulazione che introduca nella Costituzione l'universo delle amministrazioni pubbliche.

Il termine « pareggio di bilancio » è intuitivo, ma nasconde riflessi tecnici piuttosto complessi e non facilmente traducibili nel linguaggio costituzionale. La platea

degli enti coinvolti, la definizione del saldo di riferimento, i criteri economici e contabili di calcolo, la natura *ex ante* o l'esplicitazione di un vincolo *ex post*.

Esempio da tenere a mente è l'esperienza applicativa del quarto comma dell'articolo 81, discusso inizialmente dai costituenti come strumento per l'avvicinamento al pareggio di bilancio. Va, però, sottolineata la stretta connessione che un vincolo del genere avrebbe oggi con il quadro di regole europee, legame che limiterebbe, in un gioco di specchi tra livello interno e sovranazionale, la possibilità di spostarsi su ambiti interpretativi non coerenti con i principi di politiche fiscali sane.

L'opportunità di una formulazione costituzionale deve comportare naturalmente il cambiamento di comportamenti e modalità di gestione delle risorse pubbliche. Impegno che emerge con la modifica costituzionale, ma che diventa credibile quando tale modifica sia accompagnata, come auspichiamo, da: 1) una revisione della legge di contabilità e dei regolamenti parlamentari; 2) una rinnovata cura del monitoraggio della finanza pubblica; 3) una maggiore attenzione all'esecuzione e ai risultati di bilancio; 4) un visibile cambiamento nelle modalità di produzione delle leggi.

Nell'attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di contabilità italiana ha privilegiato un sistema fortemente orientato al rispetto *ex ante* di alcune procedure di formazione e decisione di bilancio. Limitato interesse si è avuto sulla gestione e rendicontazione del bilancio e sulla corrispondenza del risultato finale con quanto atteso in via di previsione.

L'orientamento *ex ante* è uno dei limiti più rilevanti dell'apparato di regole interne che — seppur possente nel disegno — ha prodotto, come visto, risultati abbastanza modesti in termini di disciplina fiscale. L'innesto delle regole europee ha premuto, nell'ultimo decennio, per modificare tale prospettiva *ex ante*, necessaria per invertire in modo deciso l'orientamento formalistico del sistema.

La costituzionalizzazione della regola fiscale di pareggio diventa un'occasione per il recupero di un deciso orientamento *ex post*. Cambiamento di prospettiva che pone questioni complesse, apparentemente lontane dal livello costituzionale che definisce i principi fondativi della Repubblica, e invece incardinate nel dettaglio dell'attuazione dei bilanci, incorporate in elementi a volte insospettabili, quali l'accuratezza delle previsioni o gli strumenti di un tempestivo monitoraggio; fattori questi strutturalmente dipendenti dalla rapidità del decisore di reagire ad una modifica esogena delle priorità e, quindi, dal reale coinvolgimento di tutti gli attori (Ministri di spesa, Parlamento, autonomie territoriali) nell'obiettivo di disciplina fiscale.

La normativa europea poggia le proprie regole fiscali sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, cioè sul saldo del conto economico calcolato secondo i criteri della contabilità nazionale, corretto per alcune poste, per il ciclo e per le misure *una tantum*, riferito ad un aggregato che comprende tutti gli enti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un parametro di natura economico-statistica, la cui trasposizione nel linguaggio della Costituzione non è agevole. La Costituzione vigente si riferisce, infatti, al bilancio dello Stato, che è un documento giuridico-contabile, nonché a leggi (sempre un concetto giuridico) che importano nuove o maggiori spese. La proposta in esame tiene quindi conto della normativa sovranazionale, estendendo l'ambito di applicazione delle regole all'intero settore delle amministrazioni pubbliche.

Nella formulazione della proposta di modifica, il vincolo opera sul un aggregato di enti, lasciando la possibilità di definire forme di compensazione tali da garantire il pareggio per le amministrazioni pubbliche. Occorre, infatti, rammentare che le regole europee richiedono un equilibrio a livello di amministrazioni pubbliche, ma che l'esistenza di un pareggio di tale aggregato può ben riflettere una situazione di squilibrio tra sottosettori o all'interno di un comparto.

La seconda questione riguarda il saldo di riferimento da adottare. Un parametro economico-statistico, quale quello delle regole europee, non si presta ad essere richiamato in modo diretto nel testo costituzionale. Inoltre, l'indebitamento netto misura solo una parte dei fenomeni di gestione delle risorse pubbliche; non a caso le regole europee fanno riferimento anche a limiti sul debito. Una formulazione che richiami solo l'indebitamento netto rischierebbe di incentivare operazioni « sotto la linea », cioè che incidono sul debito, senza essere registrate sull'indebitamento netto. Né sembrerebbe una soluzione quella di inserire più parametri in Costituzione (per esempio indebitamento netto e saldo di cassa), poiché si rischierebbe di pregiudicare quell'idea di semplicità e intuitività richiesta alle regole fiscali, che rende incisivo il messaggio di responsabilità finanziaria, soprattutto se incardinato in ambito costituzionale.

Il riferimento costituzionale alla correzione ciclica richiede il rapido consolidamento dell'attività di strutture tecniche in grado di fornire, su basi condivise, gli elementi necessari a procedere alla depurazione dal ciclo. La Germania — la cui nuova Costituzione presenta una formulazione generale che richiama la possibilità di tenere conto del ciclo nell'attuazione del vincolo di equilibrio tra entrate e spese — ha una consuetudine di condivisione degli aspetti tecnici molto superiore a quella italiana. Pericoloso, da un punto di vista istituzionale, sarebbe un sistema che prefiguri un mancato rispetto della norma costituzionale, con la previsione di un conflitto di fronte alla Corte costituzionale, a causa di divergenze su una metodologia di calcolo econometrico. Inoltre, l'attuazione di tali procedure al livello dei singoli enti porrebbe problemi pratici di un certo rilievo. Con la presente proposta si adottano formulazioni che recepiscono i principi fondamentali delle regole europee come il principio del pareggio, la correzione ciclica, la prospettiva *ex post*, le sanzioni.

Le procedure domestiche per la decisione di finanza pubblica già incorporano

un processo di definizione degli obiettivi programmatici che, dall'indebitamento netto strutturale delle amministrazioni pubbliche, definisce il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e i vincoli di patto di stabilità interno per le amministrazioni locali. Percorso che, anche dopo la riforma della legge di contabilità (legge n. 196 del 2009), rimane tuttavia misterioso, incorporando elementi (ad esempio la gestione di tesoreria; le continue modifiche al patto di stabilità interno) che riducono la trasparente comprensione della trasmissione dagli obiettivi macroeconomici a quelli gestionali.

Come detto, il vincolo costituzionale di pareggio del bilancio opera sul conto economico della pubblica amministrazione forzando altresì a impostare un tragitto di monitoraggio e consuntivo, piuttosto che partire dall'attività gestionale effettiva per verificare il raggiungimento degli obiettivi aggregati.

Nella proposta di legge costituzionale che presentiamo, si differenzia nettamente il ruolo del Governo e del Parlamento nella decisione di bilancio; e si riconoscono i vincoli di coordinamento economico-finanziario che derivano dalla partecipazione all'Unione europea, introducendo il principio dell'ordinarietà del pareggio strutturale di bilancio. L'introduzione costituzionale del principio del pareggio suggerisce una riflessione sull'equilibrio che oggi si è materializzato tra i commi terzo e quarto dell'articolo 81; la natura solo formale della legge di bilancio (terzo comma) è stata una delle argomentazioni per cui andamenti tendenziali che evidenziassero un peggioramento del saldo non richiedevano giuridicamente interventi di ripristino dell'equilibrio, obbligo invece implicito nel principio di copertura delle leggi, richiamato dal quarto comma. L'introduzione della regola del pareggio fa risultare obsoleto tale approccio interpretativo.

Si è valutato necessario superare tale impostazione pur tutelando l'esigenza di tipicità che garantisca una stabilità e specializzazione dello strumento di decisione della politica di bilancio.

Rimane la validità del principio di copertura da conservare nell'approvazione delle leggi con effetti finanziari, ma che è rafforzato nella sua proiezione anche *ex post*, nella visione di insieme di una tendenza del settore di spesa.

La regola del pareggio si pone il problema della funzione di stabilizzazione macroeconomica, che anche nella regolamentazione europea rimane sullo sfondo delle regole fiscali. La letteratura economica sottolinea spesso come le regole fiscali introducano elementi di rigidità nella conduzione della politica di bilancio, situazione in alcuni periodi non auspicabile. Non è un caso che nel 2005 la riforma del Patto di stabilità e crescita (introduzione degli obiettivi di medio termine e della correzione ciclica del saldo) sia stata completata proprio per consentire, nei periodi « cattivi » (*bad times*), l'operare di stabilizzatori automatici (e, se necessario, l'adozione di misure discrezionali tali da far fronte al mutato contesto economico), senza rischiare di « superare » l'asticella del fatidico 3 per cento richiamato dai Trattati.

Ecco perché è opportuno che, anche a livello domestico, la regola costituzionale preveda margini di flessibilità nell'applicazione del vincolo di pareggio.

Con riferimento alla politica anticiclica, il dibattito della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ha significative connessioni con quello relativo all'emissione di titoli di debito dell'Unione europea (i cosiddetti *eurobond*), da più parti presentati come strumento necessario per consentire sia la stabilizzazione del debito consolidato dei paesi europei, sia lo sviluppo delle grandi reti infrastrutturali. Non sfuggirà come le due iniziative — viste congiuntamente — prefigurino una decisa accelerazione verso la costituzione di una « federazione europea », nell'ambito della quale la funzione di stabilizzazione macroeconomica della politica fiscale (rappresentata dalla capacità di ricorrere all'indebitamento) si sposterebbe al livello sovranazionale, mentre gli Stati membri si impegnerebbero all'equilibrio di bilancio, rinunciando in tal modo a svolgere in

proprio questa funzione. Situazione analoga a quella degli Stati Uniti, che sposterebbe l'attenzione verso l'adeguatezza delle istituzioni europee (Consiglio, Commissione e Parlamento) a svolgere tale nuova funzione. Accanto alla modifica alla Carta costituzionale è necessario avviare un processo di revisione della legislazione contabile, dei regolamenti parlamentari, nonché di alcuni aspetti del quadro istituzionale domestico.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è, infatti, emblematica di un impegno del Governo e del paese nel suo complesso nel senso del rigore finanziario; esplicitazione che è in grado di produrre effetti (non da ultimo la riduzione del differenziale di tasso d'interesse rispetto ai titoli tedeschi, segno di una rafforzata credibilità di controllo dei conti pubblici), solo se accompagnata dal cambiamento delle specifiche modalità di gestione delle risorse pubbliche.

Il percorso di revisione costituzionale può diventare così un'occasione per orientare l'intera gestione della finanza pubblica ai principi di disciplina fiscale sollecitati dalle istituzioni europee, coinvolgendo tutti i soggetti istituzionali — Governo e Parlamento, Stato centrale e autonomie territoriali — nella difesa di quei principi comuni di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, che oggi appaiono minacciati dall'accumulazione di un elevato volume di debito.

Illustrazione del contenuto della proposta di legge costituzionale.

Illustriamo ora brevemente i contenuti della presente proposta di legge costituzionale. Come abbiamo visto, l'evoluzione delle procedure di bilancio a partire dalla fine degli anni settanta può essere vista come una lunga serie di differenti meccanismi istituzionali di violazione o sostanziale svuotamento dei due fondamentali principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione: la natura formale della legge di bilancio e la necessaria copertura delle leggi di spesa. Entrambi questi principi

sono stati del tutto superati dalla Costituzione materiale. Come abbiamo già considerato, in parte ciò è avvenuto per effetto delle descritte dinamiche politiche di consociazione sul terreno della spesa pubblica da parte del regime dei partiti. Ma è da ritenere che una oggettiva inadeguatezza del vigente disposto costituzionale abbia in parte lasciato campo libero all'irresponsabilità fiscale della politica. In particolare, il principio della copertura delle leggi di spesa lascia all'interprete ampi margini d'intervento circa la determinazione della natura dei mezzi di copertura consentiti e il principio della natura formale della legge di bilancio lascia i responsabili della politica di spesa (componente fondamentale della politica economica) privi di strumenti adeguati per consentire il governo del settore pubblico in modo coerente rispetto ai legittimi indirizzi di politica economica.

Sulla scorta di queste considerazioni abbiamo messo a punto un articolato che si compone di due differenti ordini di principi: *a)* interventi volti a chiarire o rafforzare alcuni dei principi già sanciti nel vigente disposto costituzionale; *b)* interventi volti a innovare il disposto costituzionale. Sul piano del significato politico, da un lato, la riforma si propone di rendere più chiari e stringenti i vincoli entro i quali può muoversi l'iniziativa parlamentare sul terreno della spesa e di fornire ai responsabili delle politiche di bilancio il supporto conoscitivo indispensabile per esercitare responsabilmente le scelte politiche circa la destinazione delle risorse pubbliche e la sostenibilità delle politiche adottate. Dall'altro, il testo contiene alcuni meccanismi volti a garantire sia una maggiore trasparenza delle scelte e delle responsabilità politiche sul terreno della spesa, sia l'effettiva applicazione dei principi costituzionali in tema di bilancio pubblico.

Qui di seguito sono espressi i sette principi su cui si fonda la nostra proposta di legge costituzionale per la disciplina e il controllo della finanza pubblica.

1) Si costituzionalizza il principio del pareggio strutturale di bilancio come con-

dizione ordinaria. Nessun Governo ha diritto di ipotecare le scelte di politica economica e fiscale dei Governi futuri. Le generazioni e i Governi a venire devono essere quanto più possibile liberi di compiere le proprie scelte senza essere condizionati da quelle dei Governi che li hanno preceduti. Perciò nessun debito dev'essere posto a carico di chi non è in grado di decidere se accollarselo o meno.

2) Il Governo è il *dominus* del processo di bilancio. In questa logica, il bilancio preventivo e gli eventuali atti di assestamento del bilancio sono presentati dal Governo, che in essi traduce la sua linea di politica economica. Il Parlamento non può modificare le coordinate (cioè i saldi di bilancio) entro le quali il Governo intende muoversi, fermo restando il potere del Parlamento di rigettare il progetto di bilancio. In questo caso, però, si creerebbero i presupposti per le fisiologiche dinamiche politiche che dovrebbero indurre alle dimissioni l'Esecutivo, pur in mancanza di un obbligo costituzionale specifico, poiché, in quanto *dominus* della manovra economico-finanziaria su cui deve fondare la possibilità concreta della propria azione di governo, in caso di reiezione di essa dovrebbe trarne le logiche conseguenze. Grande importanza è data anche alla verifica *ex post* del bilancio, al fine di riequilibrare i conti pubblici non appena emergano dal bilancio consuntivo spese effettivamente sostenute superiori alle previsioni di spesa contenute nel bilancio preventivo approvato l'anno precedente.

3) La legge di bilancio diviene legge sostanziale, potendo prevedere nuove o ulteriori spese. In tal modo, la legge di bilancio diviene il vero luogo delle decisioni di politica fiscale che riguardano, per un verso, l'entrata e il prelievo fiscale e, per l'altro, la spesa e le sue destinazioni, senza necessità di far luogo a molteplici succedanei come la legge di stabilità e i vari provvedimenti collegati. Ciò presuppone una modifica della legislazione ordinaria che concentri in un unico periodo temporale la manovra finanziaria e di bilancio.

4) Si prevede la possibilità di ricorrere al *deficit spending* in presenza due condizioni: a) qualora sussista una delle circostanze di grave necessità specificate nell'articolo 81, terzo comma; b) purché sia data priorità agli stanziamenti in conto capitale rispetto a quelli di parte corrente. L'eventuale *deficit* di oggi deve essere prioritariamente destinato ad avere una contropartita nel maggior benessere di domani

5) Si introduce un limite massimo all'indebitamento, stabilito in un rapporto tra *deficit* e PIL non superiore al 3 per cento. Questa disposizione è conforme ai vincoli previsti dalla disciplina dell'Unione europea. Il ricorso al disavanzo di bilancio è consentito con votazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che fuoriescono dalle possibilità di controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, ovvero nel caso di cicli economici sfavorevoli. Il Parlamento, qualora si presentino situazioni di gravità tale da rendere insufficiente anche il ricorso alla misura precedente, può stabilire altresì, con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, di fare fronte all'emergenza con indebitamento eccedente il limite del 3 per cento rispetto al PIL, da stabilire in base alle esigenze. In entrambi i casi deve essere previsto un piano di rientro dal *deficit* così generato.

6) Si prevede l'istituzione del Consiglio di stabilità, che ha lo scopo di vigilare, sorvegliare e analizzare le dinamiche di finanza pubblica e di tenere sotto costante controllo le politiche di bilancio. Fine specifico e quello di garantire la conoscenza delle dinamiche di bilancio e della loro trasparenza, rimuovendo il vero e proprio monopolio informativo che è esercitato in quest'ambito dal Governo. La sua

introduzione concorrerà a rendere più strutturate le negoziazioni tra lo Stato, le regioni e gli enti locali e svolgerà un ruolo nella negoziazione di programmi di risanamento e di trasferimenti a favore di regioni o enti locali in difficoltà finanziaria. Si tratta di un organo che procede ad un controllo di merito, relativo alla buona gestione, e non ad una verifica meramente formale delle scelte di politica di bilancio. Si tratterà quindi di un controllo complementare a quello attualmente svolto dalla Corte dei conti, che opera solo controlli successivi e limitatamente alla legittimità, non potendo incidere sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità delle spese in corso d'opera. Il Consiglio di stabilità ha un doppio onere di pubblicità: sia di informazione periodica al Parlamento, sia mediante la pubblicazione degli esiti dell'attività di vigilanza e controllo dei conti pubblici nel proprio sito *internet*.

7) Si introduce un rimedio giurisdizionale contro la violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, prevedendo la possibilità di un ricorso in via principale alla Corte costituzionale. Per garantire l'effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, occorre consentire il più rapido accesso alla verifica di eventuali violazioni da parte di un organismo giurisdizionale. Naturalmente l'accesso al giudizio della Corte costituzionale deve essere selettivo e il potere di promuoverlo può essere attribuito soltanto a soggetti che possano vantare una legittimazione qualificata rispetto alle leggi di spesa approvate dal Parlamento: un quinto dei componenti di ciascuna Camera, in quanto espressione di una maggioranza parlamentare significativa, e la Corte dei conti, organo già deputato dall'ordinamento al controllo della finanza pubblica, che viene così dotata di uno strumento necessario per renderne più efficace l'operato.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

« ART. 81. — Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo, al fine di garantire la corretta disciplina di bilancio e attuare i principi previsti dall'ordinamento dell'Unione europea relativamente al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico. I saldi complessivi di bilancio sono definiti dal Governo e non possono essere oggetto di modifiche parlamentari.

I bilanci dello Stato, degli enti di cui all'articolo 114 e di tutti gli altri enti compresi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche si conformano, ordinariamente, al principio del pareggio strutturale di bilancio, da rispettare anche a consuntivo.

Eccezioni al principio ordinario del pareggio di bilancio possono essere introdotte, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, per fare fronte a calamità naturali o a situazioni economiche e sociali straordinarie, comunque privilegiando le esigenze di intervento in conto capitale. La legge indica altresì il limite massimo dell'indebitamento, che non può superare il 3 per cento in rapporto al prodotto interno lordo nominale, nonché il relativo piano di rientro, da completare entro i tre anni successivi. In caso di situazioni economiche e sociali straordinarie di particolare emergenza, con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, possono essere disposte deroghe al limite di cui al periodo precedente.

Con la legge di approvazione del bilancio si possono stabilire nuovi o maggiori tributi e spese, indicando i mezzi con cui

fare fronte alle spese per tutta la loro durata.

I bilanci dello Stato, degli enti di cui all'articolo 114 e di tutti gli altri enti compresi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche sono redatti in modo da garantirne la trasparenza e la conoscibilità nei riguardi dell'opinione pubblica in relazione alla natura, all'entità e alla destinazione delle entrate e delle spese annuali, pluriennali e permanenti, anche al fine di garantire il raggiungimento e il mantenimento della corretta disciplina di bilancio.

La legge di contabilità disciplina le modalità per la verifica del rispetto della regola a consuntivo e gli eventuali meccanismi sanzionatori in caso violazione del principio.

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

2. Dopo l'articolo 81 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

« ART. 81-*bis*. — Le leggi che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate devono indicare i mezzi per farvi fronte nell'intero periodo della loro applicazione. Tali mezzi non possono ordinariamente consistere in entrate provenienti da indebitamento. È in ogni caso vietata l'utilizzazione degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle leggi, un quinto dei componenti di ciascuna Camera o la Corte dei conti possono ricorrere alla Corte costituzionale e sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

ART. 81-*ter*. — È istituito il Consiglio di stabilità per prevenire la formazione di disavanzi di bilancio e per assicurare la costante vigilanza sull'equilibrio dei conti pubblici e sulla stabilità della finanza pubblica.

La legge regola la composizione, i criteri di nomina e di finanziamento del Consiglio di stabilità, al fine di garantirne

l'indipendenza, l'imparzialità e la qualità delle analisi svolte.

Al Consiglio di stabilità sono attribuiti i seguenti compiti:

a) la sorveglianza e il controllo costanti degli andamenti di bilancio;

b) la supervisione sulla gestione dei bilanci pubblici;

c) la verifica del mantenimento degli equilibri finanziari e del rispetto ordinario del principio del pareggio di bilancio;

d) la determinazione dei principi regolatori per l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio, nonché l'individuazione delle condizioni e delle procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio;

e) la supervisione sulle modalità di accertamento dell'effettiva esistenza di fatti eccezionali, in grado di causare un'emergenza di bilancio;

f) la supervisione e la vigilanza sui programmi di ricorso straordinario a disavanzi di bilancio;

g) la supervisione e la vigilanza sulla rimodulazione delle poste di bilancio per il rientro dal disavanzo pubblico;

h) la funzione di informazione periodica nei riguardi delle Camere circa gli esiti della propria attività e circa le condizioni della finanza e della contabilità pubblica.

Le decisioni e gli esiti della vigilanza svolta dal Consiglio di stabilità, insieme con la documentazione allegata alle decisioni, sono pubblicati ogni tre mesi nel sito *internet* dello stesso Consiglio ».

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4525

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARINELLO, GIOACCHINO ALFANO, PAGANO, BERNARDO, BACCINI, BIANCOFIORE, DE ANGELIS, VINCENZO ANTONIO FONTANA, GARAGNANI, GAROFALO, GERMANÀ, LAINATI, MARSILIO, MAZZUCA, NOLA, PALMIERI, MARIO PEPE (MISTO-R-A), PIZZOLANTE, PORCU, ROMELE, LUCIANO ROSSI, SISTO, SOGLIA, TORRISI, TRAVERSA

Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica

Presentata il 19 luglio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La questione della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, oltre che fondamento di una sana gestione della finanza pubblica, ha assunto una rilevanza particolare per quel che riguarda il grado di fiducia assegnato a un « sistema Paese » dai mercati finanziari. I principali *partner* europei si sono attrezzati o si stanno attrezzando in questo senso. Il Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti nel corso di quest'anno ha più volte richiamato la questione.

Riteniamo necessario e urgente, a fronte delle nubi non passeggera che rischiano di

addensarsi sulla finanza pubblica nazionale e più in generale sull'euro, proporre la modifica dell'articolo 81 della Costituzione, che riguarda la copertura delle leggi di spesa e l'approvazione delle leggi di bilancio, riprendendo il testo presentato il 17 giugno 1998 dal senatore Vegas, uno dei più importanti studiosi del bilancio pubblico.

Quella presentata è una « bozza aperta » che potrà aver bisogno di taluni aggiustamenti in relazione alle politiche di rientro dall'abnorme debito pubblico da cui è afflitto il Paese, ma è certamente un buon inizio di dibattito e un auspicio affinché questo si concluda rapidamente.

Si riporta di seguito, il testo della relazione del citato disegno di legge del senatore Vegas, atto Senato n. 3365 della XIII legislatura.

«L'articolo 81 della Costituzione o, meglio, la sua applicazione concreta, ha costituito il cuore normativo delle cause istituzionali che hanno condotto il Paese nelle attuali condizioni di finanza pubblica.

Il sistema attualmente vigente, infatti, ha consentito la crescita del *deficit* e del debito derivanti dal finanziamento della spesa pubblica in disavanzo. Da ciò è conseguita la crisi economica e parlamentare cui occorre oggi porre un rimedio di carattere in primo luogo istituzionale.

È opportuno ricordare che Luigi Einaudi, che aveva proposto e fatto approvare alla Costituente l'articolo 81, paventava la naturale tendenza dei politici a dilatare la spesa, scaricando sul disavanzo la differenza tra le risorse distribuite e quelle disponibili, e a confidare nella successiva quadratura inflazionistica per sottrarsi alla responsabilità delle proprie scelte.

Il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione avrebbe quindi dovuto garantire il tendenziale pareggio di bilancio, tramite l'equilibrio tra entrate e spese.

Questo elementare principio di responsabilità fiscale e politica, che per secoli aveva rappresentato il più chiaro indice di buon governo di una nazione, sarebbe dovuto diventare parte integrante del nostro sistema politico-istituzionale.

Non è andata così; il principio del pareggio di bilancio, con i suoi corollari di limpidezza e severità nella gestione della cosa pubblica, costituiva il principale ostacolo alla statalizzazione strisciante dell'economia e all'incipiente assistenzialismo: in un quadro costituzionale caratterizzato dalla oggettiva convergenza tra le maggiori forze politiche, ne fu data un'interpretazione sbiadita e per nulla vincolante, determinandone di fatto la tacita abrogazione.

Questi atteggiamenti irresponsabili contribuirono grandemente a determinare il tracollo di un'intera classe politica e generarono una irrimediabile perdita di cre-

dibilità internazionale del nostro Paese, sfociata nella crisi valutaria del 1992.

La profonda crisi politica ed il dissesto finanziario dei conti pubblici hanno minato la legittimità del nostro appartenere, come fondatori, al consesso europeo, costringendoci a cercare una legittimazione politica internazionale basata proprio sulle politiche di bilancio. Per una sorta di contrappasso, quindi, si è costretti a centrare i duri criteri fiscali di convergenza europei (vincoli sul disavanzo e limiti del debito) che rappresentano nient'altro che il nucleo del precetto costituzionale di responsabilità fiscale ed equilibrio di bilancio, nell'interpretazione einaudiana presto dimenticata.

Questa sorta di Costituzione economica europea sembra, quindi, riuscire a raggiungere quei risultati che l'articolo 81 della Costituzione non era stato in grado di garantire.

I principi contenuti nell'articolo 81 vanno oggi adeguati alla necessità di correlare le dimensioni dell'apparato pubblico, per rendere il paese in grado di competere rispetto alla concorrenza europea e mondiale, dopo essere stati risolti i problemi formali di rispetto dei criteri di Maastricht.

Il problema che oggi si pone è, quindi, quello di vincolare con una norma costituzionale il livello generale dell'imposizione o l'entità massima di alcune imposte in particolare, al fine di impedire che si rigeneri un nuovo processo di espansione della spesa pubblica, tramite il troppo facile ricorso alla leva fiscale.

Le questioni sollevate non sono nuove; tutt'altro, sono coeve dei Parlamenti che nacquero qualche secolo fa per contenere e regolare la potestà impositiva dei sovrani.

In un sistema politico-istituzionale a carattere maggioritario, con il Governo che, come un sovrano, controlla saldamente la maggioranza parlamentare, il monopolio della capacità impositiva dell'esecutivo dovrebbe essere limitato e questa limitazione potrebbe a buon diritto far parte del sistema di garanzie costituzionali

a tutela della collettività rappresentata dal Parlamento nel suo insieme.

Si può e si deve discutere dei metodi per attuare a livello costituzionale un vincolo fiscale, stabilendo ad esempio la necessità di maggioranze parlamentari qualificate per decidere un incremento impositivo o definire un rapporto massimo tra gettito fiscale e PIL o ancora vincolare costituzionalmente le aliquote di alcuni tipi di imposte: il principio appare però forte e condivisibile, in grado di mettere al riparo il contribuente da un sistema fiscale che, in certe circostanze, può diventare soffocante e vessatorio.

Un limite costituzionale alla fiscalità obbliga e consente al Governo di avviare un processo di risanamento più mirato sul versante della spesa, contribuendo a ridurre progressivamente il ruolo e le dimensioni dello Stato nel sistema economico.

Contemporaneamente, si produrrebbe una tensione verso la semplificazione e l'alleggerimento del sistema fiscale, premessa indispensabile, insieme alla diminuzione dei livelli di spesa, per avviare il processo di sviluppo economico.

Democrazia significa controllo del potere dei governanti da parte dei governati. In campo fiscale, ciò significa che la tassazione deve riflettere il risultato delle decisioni della *maior et sanior pars* del Paese. Non deve essere il risultato dell'accordo collusivo tra gruppi di interesse, i quali si trovano d'accordo nel formare una maggioranza parlamentare per levare una nuova imposta (o per far aumentare le vecchie imposte) che sanno bene peserà sugli altri gruppi sociali più di quanto peserà su se stessi.

Il principio del "primato del diritto" (dello "Stato di diritto" o della *Rule of law*) è l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Oggi questo principio viene completamente svuotato dal fatto che una maggioranza dei parlamentari del 51 per cento può approvare dei provvedimenti fiscali che discriminano tra i cittadini.

Questo naturalmente non vale soltanto per le leggi fiscali, ma vale in particolare per le leggi fiscali. Inoltre, la possibilità di

approvare leggi fiscali discrezionali è condizione necessaria per la discrezionalità di ogni altra politica. Per ottenere che il principio del primato del diritto sia reale bisogna adottare dei meccanismi costituzionali che producano il seguente effetto: tutte le leggi approvate dalla maggioranza devono applicarsi con le stesse modalità e senza discriminazioni tanto alla maggioranza quanto alla minoranza. Ciò assicura che le leggi che verranno prodotte saranno guidate dalla ricerca del "bene comune" e non dagli interessi di parte.

La regola che impone la maggioranza di due terzi per imporre nuove imposte od aumentare quelle già esistenti avrebbe esattamente come conseguenza quella di impegnare la maggioranza a sopportare le conseguenze delle sue decisioni allo stesso modo in cui le deve sopportare la minoranza. Naturalmente, la regola ideale sarebbe quella dell'unanimità, la quale è impraticabile per gli altissimi "costi di transazione" che impone. Ma la soglia dei due terzi ha già due effetti importantissimi:

rende molto difficile mettere insieme delle "maggioranze effimere", cioè quelle maggioranze che si formano sul solo scopo di levare imposte per finanziare benefici *ad hoc* per i propri elettori;

avvicina l'ideale del "primato del diritto", ovvero l'ideale per cui la politica deve essere la realizzazione dell'interesse generale, non degli interessi di parte. E, come sottolinea anche la dottrina sociale della Chiesa più volte richiamata in questo da Giovanni Paolo II, l'interesse generale non equivale alla somma degli interessi egoistici dei gruppi.

La norma costituzionale che viene qui proposta non equivale ad una limitazione della politica. Infatti non impedisce al Parlamento di aumentare la tassazione, se esso considera che sia nell'interesse del Paese farlo. Essa permette di riflettere le indicazioni della *maior et sanior pars* dei cittadini e le necessità che derivano dai tempi.

La sola cosa che impedisce è che la tassazione cresca in modo automatico per il solo effetto della logica della cattura del consenso elettorale da parte dei singoli deputati e delle maggioranze governative.

L'introduzione di una norma costituzionale di questo tipo si rende particolarmente necessaria dopo l'introduzione di un sistema elettorale maggioritario. L'intero impianto delle garanzie della nostra Costituzione è stato concepito assumendo il principio proporzionalistico. Questo vale tanto per i *quorum* richiesti nella legislazione di natura costituzionale, quanto per

la composizione degli organi di garanzia (Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura eccetera): occorre ora adeguare tali norme.

La materia fiscale è la materia di fondo di ogni democrazia compiuta. Essa non può essere lasciata in balia di decisioni occasionali. Per questo è opportuno definirne le regole in sede costituzionale, procedendo rapidamente con una legge di revisione costituzionale, una volta constatato che il tentativo di revisione costituzionale ad opera di una Commissione bicamerale si è fermato in corso d'opera ».

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

« ART. 81. — Le spese dello Stato e degli altri enti pubblici sono informate al criterio dell'economicità. Esse, in ragione d'anno, non possono comunque essere superiori alle rispettive previsioni di entrata iscritte nel bilancio di previsione.

Le Camere esaminano ogni anno il bilancio dello Stato, il bilancio consolidato della pubblica amministrazione e i rendiconti consuntivi finanziari e patrimoniali presentati dal Governo.

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

Il contenuto dei bilanci e dei rendiconti dello Stato e dei soggetti pubblici, nonché i limiti delle leggi ordinarie e di bilancio e dei relativi emendamenti in materia di spesa e di entrata sono disciplinati, secondo criteri di uniformità per i vari settori di spesa, con apposita legge dello Stato. Essa non può essere modificata, abrogata o derogata da leggi che contengono disposizioni in materia di spesa o di entrata. I principi contenuti in tale legge si applicano ai Comuni, alle Province e alle Regioni.

Ogni legge che stabilisce nuovi o maggiori tributi è approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche definiti dalla legge di bilancio, può promuovere conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale entro ses-

santa giorni dalla pubblicazione della legge regionale.

Non possono essere approvati leggi o emendamenti che comportano nuove o maggiori spese quando il Governo si oppone.

Nel caso in cui dall'attuazione di leggi, regolamenti o decreti, ovvero di sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale derivino spese nel complesso superiori a quelle indicate nella legge di autorizzazione, queste sono proporzionalmente ridotte entro i limiti del preventivo ».

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4205

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CAMBURSANO, DONADI, BORGHESI, CIMADORO, DI GIUSEPPE, DI STANISLAO, MESSINA, MURA, PALADINI, PALAGIANO, PALOMBA, PIFFARI, CAPODICASA, GRASSI, LO MONTE, OLIVERIO

Modifica all'articolo 81 della Costituzione,
in materia di debito pubblico

Presentata il 23 marzo 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il debito pubblico italiano nei giorni scorsi ha superato i 1.879 miliardi di euro, raggiungendo il 119 per cento rispetto al prodotto interno lordo (PIL) e ciò nonostante i tagli lineari alla spesa pubblica praticati dal Governo, che non hanno prodotto grandi risultati sul piano del contenimento del debito complessivo, sia in termini assoluti che in termini percentuali. Nel 2009, l'Italia ha dedicato 88 miliardi di euro al servizio del debito pubblico. Questa cifra è destinata ad aumentare nei prossimi anni, per raggiungere i 100 miliardi di euro nel 2012. Un punto di rialzo dei tassi di interesse si tradurrà in 18 miliardi di euro di servizio del debito pubblico in più ogni anno. L'Italia è il secondo debitore pubblico europeo, per un totale di 393 miliardi di

euro nel 2010. In questo stesso anno, il saldo primario del bilancio italiano è stato negativo, per una percentuale pari allo 0,6 per cento. In un tale contesto, la salita dei tassi di interesse sul debito pubblico porterà l'Italia a indebitarsi non soltanto per rimborsare il debito, ma anche per pagare gli interessi sugli interessi. La trappola in cui si troverà il Paese sarà come la corda al collo dell'impiccato. Lo Stato non avrà più i mezzi per assumersi integralmente le spese del funzionamento dei grandi servizi pubblici né quelle delle pensioni. Il finanziamento degli investimenti necessari per le infrastrutture, per le università, per le reti numeriche e per l'energia alternativa sarà introvabile.

L'Unione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazio-

nale esigeranno che l'Italia riduca drasticamente le spese pubbliche e le prestazioni sociali e che svenda i suoi attivi.

Il rischio è quello che inizi una guerra tra le generazioni. Le istituzioni politiche italiane rischieranno di non reggere e con esse la classe politica.

È indispensabile cominciare subito e la presente proposta di legge costituzionale di modifica all'articolo 81 della Costituzione va in questa direzione.

È vero che l'andamento del *deficit* annuale rispetto al PIL è stato più contenuto rispetto ad altri Paesi della stessa Unione europea, ma questo è dovuto essenzialmente al fatto che il sistema bancario e finanziario italiano non ha dovuto ricorrere a operazioni di iniezione massicce di denaro pubblico a seguito di operazioni di finanza derivata.

In alcuni Paesi, al di là e al di qua dell'Atlantico, nel 2009 e nel 2010, i governi hanno spostato il debito privato delle banche sui contribuenti presenti e futuri; con una decisione esplicita hanno, cioè, accettato di prestare ai banchieri ciò che serviva loro per rimediare agli errori commessi, senza però metterne in discussione né l'indipendenza né le remunerazioni, mentre i debiti pubblici continuano ad aumentare.

Nel nostro Paese è in corso, dall'estate 2010, una profonda riflessione sul risanamento del bilancio pubblico, sulla correzione degli squilibri macroeconomici e sulla stabilità del settore finanziario.

Altri Paesi, invece, e soprattutto quelli appartenenti alla moneta unica, è almeno dall'inizio della crisi finanziaria scoppiata nell'estate del 2008, che si stanno interrogando sulle iniziative legislative, anche di natura costituzionale, da adottare, atte a garantire l'equilibrio annuale del bilancio, vietando il ricorso al debito e consentendo solo percentuali predeterminate rispetto al PIL.

Una correzione in questa direzione si è avuta in Germania nell'estate del 2009, con l'introduzione nella Legge fondamentale di una clausola (articolo 109, comma II) che, richiamandosi al rispetto della disciplina europea, obbliga il Governo fe-

derale e i *Länder* al bilancio in pareggio. Per il *Bund*, il pareggio dovrà essere raggiunto nel 2016, mentre per i *Länder* nel 2020. Inoltre è stato stabilito che il pareggio vada conseguito senza il ricorso al debito (articolo 109, comma III), abbandonando la *Golden Rule*, in base alla quale i disavanzi sono consentiti, limitatamente alle spese per investimento, e che le entrate derivanti dal debito non potranno superare lo 0,35 per cento del PIL. Superata questa percentuale, viene meno l'equilibrio del bilancio. E si consideri che la Germania non è certamente tra i Paesi della zona euro con un debito pubblico fuori dai parametri dell'Unione europea.

L'Italia, in questi ultimi tempi, sia in sede europea che di G20, ha giustamente fatto rilevare che la necessità di ridurre il debito pubblico di un Paese va valutata tenendo conto anche delle condizioni di equilibrio finanziario del suo settore privato, cioè del risparmio, della ricchezza e del debito delle famiglie e delle imprese, nonché della liquidità e della solvibilità dei suoi intermediari finanziari. È questa un'idea che ha validità generale, ma è specialmente importante per l'Italia che, nonostante l'ingente debito pubblico, ha un grado di stabilità finanziaria che beneficia dell'ampio risparmio e del contenuto indebitamento privati, nonché di una solidità dei suoi intermediari favorita anche da una buona vigilanza. In effetti, nei conti finanziari aggregati, il disavanzo pubblico eguaglia la differenza fra il saldo finanziario del settore privato (cioè il risparmio al netto dell'investimento) e l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (cioè l'aumento del credito netto nei confronti dell'estero).

Il debito pubblico, che risulta dall'accumulo dei disavanzi, è dunque pari alla differenza fra le posizioni creditorie nette del settore privato e dell'intero Paese nei confronti dell'estero. Ciò significa che a un più elevato credito netto del settore privato può corrispondere un maggiore debito pubblico senza compromettere la posizione finanziaria internazionale del Paese. La salute finanziaria del settore privato aiuta il debito pubblico a non

minacciare la stabilità finanziaria, né trascinando in debiti netti con l'estero, che possono insidiare la solvibilità del Paese, né scontrandosi con insormontabili difficoltà di collocamento dei titoli pubblici nei portafogli privati nazionali. È indubbio che, in alcuni casi, il debito pubblico è solo il colpevole apparente (e, per così dire, *ex post*) dello stato di difficoltà finanziaria di un Paese: ciò — come abbiamo ricordato trattando in premessa dell'impennata del disavanzo in alcuni Paesi, come l'Irlanda — succede quando il debito pubblico nasce da operazioni di «salvataggio» di intermediari finanziari o di altri operatori privati che, *ex ante*, hanno sviluppato debiti netti insostenibili, sia nei confronti di altri operatori nazionali sia nei confronti dell'estero. Quando, invece, un Paese ha una finanza privata solida ed equilibrata, è meno probabile che il suo debito esploda improvvisamente per soccorrere operatori privati. Un grande debito pubblico finisce per far pagare tassi più elevati anche ai debitori privati che, all'estero, trovano meno merito di credito per lo stato delle finanze governative. La «correzione degli squilibri macroeconomici» è un'azione che va oltre, ed è in parte distinta da quella di «attuare un risanamento di bilancio rigoroso». L'aggiustamento delle finanze pubbliche ha una sua individualità, ma rientra anche nella più generale «correzione degli squilibri» che guarda senz'altro anche al settore privato e alla bilancia dei pagamenti.

La necessità di considerare congiuntamente il debito pubblico e il debito privato non deve però portare a trascurare le differenze nonché la specificità dei problemi che pongono il debito pubblico e la sua dinamica. Il debito privato verso privati si forma in base a calcoli di convenienza privati e in forme contrattuali che prevedono e regolano la possibilità di insolvenza come un fatto «normale». Il debito pubblico ha origine da decisioni politiche che di solito non fanno riferimento alla convenienza di specifici progetti di spesa nel trasferire «alle generazioni future» parte dell'onere complessivo delle spese pubbliche. L'economia politica

ha studiato a fondo gli incentivi del debitore pubblico e gli attribuisce una tendenza alle irresponsabilità intertemporali, la più nota delle quali è connessa al funzionamento dei sistemi elettorali, che spesso premiano chi spende in disavanzo senza tenere conto degli oneri rinviati a futuro. A far valere l'attenuante del poco debito privato, di fronte a un grande debito pubblico, sono soprattutto i mercati: in qualche misura l'attenuante può anche influenzare gli accordi politici per il rientro del debito pubblico.

Ma ci sono molte altre ragioni per disciplinare *deficit* e debiti pubblici: una di queste — presente fin dall'inizio nelle motivazioni che ispirano il Patto di stabilità e crescita europeo — riguarda il fatto che un Paese con debito pubblico elevato ha meno spazio per attuare politiche di bilancio espansive quando il ciclo economico depresso le richiede. Un'altra ragione è la pressione che i debiti pubblici esercitano sulle banche centrali. È noto come le recenti vicende di alcuni Paesi dell'area euro abbiano diffuso nei mercati, a ragione o a torto, il sospetto che la Banca centrale europea non abbia più il pieno e autonomo controllo della creazione di liquidità perché soggetta al «ricatto» dei debiti pubblici eccessivi.

Tanto più alto è il debito pubblico rispetto al PIL, tanto maggiore è il rischio che il *deficit* esploda improvvisamente, in misura non finanziabile sul mercato interno, in seguito, fra l'altro, ad aumenti dei tassi di interesse e, per loro tramite, dell'onere del debito pubblico.

Il debito pubblico è un debito delle generazioni attuali verso le successive, che finiscono sempre per pagare in un modo o nell'altro.

Se non verrà fatto nulla in tempi rapidi, il debito pubblico di alcuni Paesi del mondo occidentale, e il nostro è sicuramente tra questi, continuerà a crescere in maniera massiccia, sotto l'effetto combinato del calo delle entrate fiscali, del piano di rilancio e dell'incapacità di questi Paesi di ritrovare una forte crescita.

In Italia, e non solo, il debito passerà dall'attuale 119 per cento sul PIL, al 128,5

per cento nel 2014 e, secondo le stime della Banca dei regolamenti internazionali, il debito pubblico supererà il 150 per cento nel 2020. Di qui le prime iniziative della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento europeo. Le proposte in discussione si articolano in misure preventive e correttive. Una volta riportato l'attuale *deficit* eccessivo sotto il 3 per cento del PIL, il *deficit* — o, meglio, l'« indebitamento netto » o, meglio ancora, il cosiddetto « saldo strutturale » — ricadrebbe sotto la disciplina preventiva che, oltre a fissare un limite alla spesa, nella misura del tasso di crescita di medio periodo dell'economia, richiederebbe un saldo strutturale in diminuzione, ogni anno, di almeno lo 0,5 per cento del PIL fino al raggiungimento del pareggio di bilancio. Il profilo preventivo del nuovo Patto di stabilità e crescita europeo sarebbe centrato sullo *stock* di debito pubblico rapportato al PIL che, nel caso dell'Italia, è — come abbiamo già ricordato in premessa — circa il doppio del 60 per cento prescritto dai Trattati europei. Sarebbe introdotta una velocità minima che il Paese dovrebbe seguire nel diminuire tale rapporto, fino a raggiungere il 60 per cento. Si tratterebbe di una velocità precisata numericamente, anziché definita, con vaghezza, « sufficiente » come nella regola di Maastricht. Sia la disciplina preventiva del *deficit* che quella correttiva del debito pubblico implicherebbero sanzioni da applicare con meno indugi e con meno possibilità di condoni che nella versione originaria del Patto.

L'azione preventiva sul *deficit* agisce anche in modo correttivo sul debito pubblico. Dovendole rispettare entrambe, quella che conta è quella che ha implicazioni più severe. Se il tasso di crescita del PIL non è troppo basso, l'azzeramento del *deficit* configura una disciplina abbastanza severa da assicurare una rapida discesa del rapporto fra debito e PIL. Per l'Italia potrebbe risultare meno difficile rispettare le richieste di discesa del debito pubblico che l'azzeramento del *deficit*. All'Italia conviene che il governo accetti la disciplina diretta sul debito pubblico e ne tratti

la conferma in modo meno timoroso e più propositivo.

Per realizzare velocemente il rientro del rapporto fra debito pubblico e PIL occorre sviluppare un avanzo primario considerevole e non facile da raggiungere. L'avanzo primario di bilancio necessario è tanto maggiore quanto minore è il tasso di crescita del PIL e quanto maggiore è l'onere di interessi medio sul debito pubblico.

Poiché è probabile che il tasso di crescita rimanga contenuto ancora per diverso tempo, conviene accelerare il rientro in una fase in cui la politica monetaria contribuisce ancora a tenere bassi i tassi di interesse. Ridurre subito il debito pubblico in misura rilevante diminuisce anche la probabilità che il processo di aggiustamento sia traumatizzato da un notevole rialzo del tasso base di interesse quando ancora il debito pubblico è alto. Non è opportuno appellarsi con troppa insistenza alla contenutezza del debito privato per rallentare la riduzione richiesta del debito pubblico, fino al punto di rendere la regola di rientro, impresa discrezionale. Come prima rilevato, convengono regole più automatiche.

La proposta attuale definisce sufficiente una riduzione che, nei tre anni precedenti, sia risultata, in media annua, di almeno un ventesimo della distanza fra il livello di partenza del rapporto e il 60 per cento. Per l'Italia ciò significherebbe, inizialmente, una riduzione del rapporto percentuale di circa tre punti all'anno. D'altra parte la proposta è coerente con il criterio — per noi, come sopra detto, conveniente — di un rientro più accelerato nella fase iniziale. Infatti la riduzione corrispondente a un ventesimo della distanza dal 60 per cento si contrae con il diminuire di tale distanza. All'Italia converrebbe addirittura impegnarsi a un rientro ancora più concentrato nelle fasi iniziali e con una velocità minima più rapidamente decrescente.

Rientrando velocemente sotto il 100 per cento si potrebbe chiedere di scendere poi ancora più piano di quanto ci consentirebbe la formula proposta dalla Com-

missione. Va detto che una regola che concentri l'aggiustamento all'inizio sarebbe in contrasto con gli incentivi politici di un governo che ha un orizzonte temporale di breve termine. Ma il dividendo politico di un aggiustamento di successo non tarderebbe moltissimo e, inoltre, impegnarsi con accordi internazionali serve proprio a correggere le distorsioni elettorali degli incentivi dei decisori politici. È evidente l'importanza della qualità dell'aggiustamento dei disavanzi e dei debiti pubblici. La migliore qualità ha soprattutto tre aspetti: aggiustamenti basati più sulla riduzione delle spese pubbliche che sugli aumenti delle entrate; aggiustamenti strutturali, anziché *una tantum*, realizzati con riforme che riflettono i progetti concordati in sede di Unione europea; aggiustamenti che prevedono riduzioni di spese pubbliche correnti piuttosto che di investimento. Il semestre europeo,

appena iniziato, è utile per concordare non solo la quantità ma la qualità degli aggiustamenti. È ovvio che una buona qualità dei provvedimenti di rientro del debito pubblico, unita all'effettiva messa in atto del programma di riforme richiesto dalla Commissione, formulato in modo ambizioso e incisivo, migliora le prospettive della crescita del PIL, facilitando così la riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL. È però sconsigliabile contare, nel breve periodo, su un forte contributo della dinamica del denominatore alla riduzione del rapporto. Per contrarre il debito pubblico nella misura in cui deve farlo l'Italia, è impensabile avviare una radicale riforma della finanza pubblica, con tagli della spesa estremamente selettivi, con riorganizzazioni profonde di quasi tutte le amministrazioni pubbliche e con un nuovo dimensionamento di ogni voce del bilancio.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

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

« L'equilibrio annuale di bilancio deve essere raggiunto senza ricorso al debito pubblico.

Le entrate derivanti dal debito pubblico devono essere destinate esclusivamente a spese di investimento.

La legge ordinaria definisce le procedure per l'attuazione delle disposizioni dei commi quinto e sesto e individua gli investimenti da effettuare nel corso di ogni singolo esercizio finanziario ».

3. Lavori parlamentari.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto delle Commissioni riunite

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione)

Commissioni Riunite I e V - Resoconto di mercoledì 5 ottobre 2011

SEDE REFERENTE

Mercoledì 5 ottobre 2011. - Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. - Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.

La seduta comincia alle 14.10.

Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, ricorda che i provvedimenti di riforma costituzionale in esame si inseriscono in un quadro caratterizzato sia dal forte rilievo dei vincoli derivanti in materia finanziaria dalla partecipazione all'Unione europea sia dall'esigenza di assumere tutte le iniziative possibili per assicurare la fiducia dei mercati finanziari nei confronti della finanza pubblica italiana.

Perciò il disegno di legge presentato dal Governo - del quale esporrà i profili di competenza della I Commissione - introduce nella Costituzione i principi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito per le pubbliche amministrazioni, compresi le regioni e gli enti locali. Questa riforma tocca gli articoli 53, 81 e 119 della Costituzione. Su tale materia sono state presentate alcune proposte di legge che recano interventi di riforma costituzionale degli articoli richiamati, nonché degli articoli 23, 117 e 123 della Costituzione.

L'articolo 1 del disegno di legge del Governo introduce nell'articolo 53 della Costituzione la previsione secondo cui la Repubblica persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni. La scelta dell'articolo 53 per l'introduzione del principio in Costituzione è motivata nella relazione illustrativa con la considerazione che proprio tale articolo reca norme fondamentali del sistema tributario e che la regola del pareggio di bilancio è basata sui principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio.

Il principio dell'equità intergenerazionale - non richiamato dalla vigente Costituzione - viene inserito nell'articolo 31 della Carta dall'articolo 1 del disegno di legge costituzionale C. 4358, recentemente approvato alla Camera e ora all'esame del Senato (S. 2921), che prevede norme di «Partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della Nazione ed equiparazione tra elettorato attivo e passivo».

A tale principio si riferiscono anche alcune proposte di legge in esame: la n. 4594 Merloni ed altri e la n. 4607 Martino ed altri, che novellano l'articolo 23 della Costituzione per disporre che la Repubblica garantisce il rispetto del principio di equità tra generazioni «nelle materie economico finanziarie»; nonché la n. 4646 Bersani ed altri, che novella invece l'articolo 53 della Costituzione per assicurare il rispetto di tale principio «in ambito economico sociale».

Se il disegno di legge del Governo modifica l'articolo 53 per introdurre il principio del pareggio del bilancio in Costituzione, altre proposte di legge inseriscono tale principio nell'articolo 81 della Costituzione: così la proposta n. 4205 Cambursano ed altri, la proposta n. 4594 Merloni ed altri, la proposta n. 4607 Martino ed altri, la proposta n. 4526 Beltrandi ed altri, la proposta n. 4596 Lanzillotta e altri. D'altro canto la proposta n. 4525 Marinello ed altri novella l'articolo 81 senza introdurre esplicitamente il principio del pareggio del bilancio, ma stabilendo che «le spese dello Stato e degli altri enti pubblici devono informarsi ad un criterio di economicità». La proposta n. 4646 Bersani ed altri, a sua volta, pone nello stesso articolo 81 della Costituzione il principio della stabilità di bilancio.

La scelta dell'articolo 53 come sede dell'introduzione in Costituzione del principio del pareggio si traduce nel testo del disegno di legge del Governo in una formulazione in base alla quale espressamente si dispone che tale principio è perseguito dalla Repubblica: ciò comporta che esso vincoli tutti gli enti che la compongono ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, e a tale vincolo risulta collegata la modifica dell'articolo 119 della Costituzione disposta dall'articolo 3 del disegno di legge.

Il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni - che ha come valori di riferimento il disavanzo e il debito fissati a livello europeo, oltre a quanto stabilito nei trattati economici e monetari dell'Unione e nel Patto di stabilità e crescita - avviene sulla base di principi e i criteri che saranno stabiliti da una legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Questa previsione è motivata nella relazione illustrativa con la «difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione aspetti definitivi di grande complessità tecnica». Inoltre, afferma la relazione «la notevole rilevanza di tali aspetti giustifica 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». Alla base della previsione della legge di cui all'articolo 1 del disegno di legge del Governo, vi è l'intento, evidenziato dalla medesima relazione illustrativa, di rafforzare le istituzioni di finanza pubblica, fondandone la base normativa su un consenso parlamentare più ampio di quello di maggioranza.

Si prevede così una fonte normativa peculiare: ad eccezione del procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione per «le leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali» - procedimento cui occorre riferirsi per le leggi costituzionali previste dalla stessa Costituzione negli articoli 116 primo comma e 132 primo comma - nella Costituzione sono previste leggi assoggettate ad approvazione a maggioranza qualificata solo in materia di amnistia e indulto (articolo 79) e di forme e condizioni particolari di autonomia regionale (articolo 116 terzo comma). A tali previsioni si aggiunge poi la fattispecie prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare attribuiscono un particolare regime alla fonte chiamata a disciplinare la materia della contabilità generale: così, ad esempio, la proposta n. 4525 Marinello ed altri introduce nell'articolo 81 una riserva di legge in materia di contabilità pubblica per la disciplina dei contenuti dei bilanci e dei rendiconti dello Stato e degli enti pubblici, nonché dei limiti delle decisioni di entrata e di spesa: tale legge è dotata di una peculiare forza passiva, in quanto non può essere modificata, abrogata o derogata da leggi che contengono disposizioni di spesa o di entrata e i principi contenuti in tale legge si applicano anche alle regioni ed agli enti locali. Parimenti la proposta n. 4646 Bersani ed altri prevede che il contenuto proprio della legge di bilancio è stabilito con legge approvata con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna delle due Camere. Infine la proposta n. 4596 Lanzillotta ed altri stabilisce che la legge generale della contabilità dello Stato sia approvata a maggioranza dei due terzi da parte di ciascuna Camera prevedendone la non derogabilità da parte di leggi ordinarie o dei regolamenti parlamentari.

L'articolo 2 del disegno di legge del Governo novella interamente l'articolo 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali - insieme con quelle dell'articolo 119 per quanto riguarda regioni, province e comuni, nonché con altre disposizioni costituzionali quali quelle contenute negli articoli 41, 43 e 45 - concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici. Il primo comma della novella pone un obbligo per il bilancio dello Stato di rispettare «l'equilibrio delle entrate e delle spese»; dispone poi il divieto di «ricorrere all'indebitamento» ed enuncia una disposizione derogatoria del predetto divieto, per le ipotesi in cui si versi in fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da esso determinati, nonché in uno stato di necessità, dichiarato dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il testo sottopone all'intervento delle Camere solo l'ipotesi di deroga per stato di necessità, senza specificare la procedura attraverso la quale tale intervento si spiega.

Anche nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare si rinvengono eccezioni ai vincoli stabiliti nel novellato articolo 81 della Costituzione superabili con l'intervento di una legge approvata con specifica maggioranza: così, ad esempio, la proposta n. 4526 Beltrandi ed altri prevede che le eccezioni al suddetto principio siano approvate con legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera ammettendo la possibilità di ricorrere al *deficit spending* a fronte di calamità naturali o situazioni economiche e sociali straordinarie e purché sia data priorità agli stanziamenti in conto capitale rispetto a quelli di parte corrente; ulteriori deroghe ai predetti limiti possono essere disposte con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Le proposte di legge n. 4594 Merloni ed altri e n. 4607 Martino ed altri prevedono che la legge di bilancio può comportare il ricorso all'indebitamento a condizione che venga approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera e che contenga il piano di ammortamento.

Il disegno di legge non reca disposizioni in tema di giustiziabilità dei principi enunciati che, invece, si rinvencono in progetti di legge di iniziativa parlamentare. Così la proposta n. 4596 Lanzillotta ed altri introduce il ricorso in via di azione alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, in caso di violazione delle disposizioni ivi contenute sia da parte della legge di bilancio, sia da parte di una legge di entrata o di spesa. Si prevede che la Corte dei conti possa agire anche su segnalazione di una minoranza parlamentare, pari ad un quinto dei componenti della Camera o del Senato. Inoltre l'articolo 82-*ter* introdotto dalla proposta di legge n. 4646 Bersani ed altri impone l'approvazione a maggioranza qualificata, i tre quinti dei componenti di ciascuna Camera, sia per le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81, sia per la conversione dei decreti legge in relazione al cui testo il Presidente della Repubblica abbia constatato una violazione dell'articolo 81 comunicandola alle Camere; l'articolo 82-*quater* della stessa proposta di legge attribuisce la facoltà alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale su leggi e atti aventi forza di legge statali e regionali non conformi alle disposizioni dell'articolo 81.

Il comma 2 della novella dell'articolo 2 del disegno di legge del Governo modifica l'attuale quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. In particolare il nuovo testo si riferisce ad «ogni legge» e non ad ogni «altra» legge come previsto dal vigente testo, dove il riferimento alle «altre leggi» va inteso nel senso di legge diverse da quella di bilancio. Il nuovo comma dispone inoltre che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provveda ai mezzi per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi.

Sul tema dell'applicazione del vigente articolo 81, comma quarto, della Costituzione è intervenuta una consolidata giurisprudenza costituzionale che ha interpretato la disposizione nel senso che l'obbligo di copertura è caratterizzato da una puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sull'esercizio in corso, mentre una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri. Così, secondo la Consulta, il quarto comma dell'articolo 81 non ha un significato meramente contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai «limiti (..) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa» che va contrassegnata non da automatismi, ma da equilibri tendenziali».

La novella dell'articolo 81 disposta dal disegno di legge del Governo non riproduce l'attuale terzo comma dell'articolo 81 che prevede che con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o maggiori spese; inoltre, il novellato terzo comma, secondo periodo, rinvia alla legge prevista dal nuovo terzo comma dell'articolo 53 della Costituzione per stabilire il contenuto proprio della legge di approvazione della legge di bilancio.

L'articolo 3 del disegno di legge del Governo, infine, modifica l'articolo 119 della Costituzione, specificando che l'autonomia finanziaria degli enti ivi previsti si spiega nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e che i principi contenuti nella legge prevista dal novellato articolo 53 debbano essere rispettati anche dai suddetti enti. Anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare, come la proposta n. 4594 Merloni ed altri, la proposta n. 4607 Martino ed altri e la proposta n. 4596 Lanzillotta e altri, intervengono sull'articolo 119 della Costituzione, ma quest'ultimo progetto di legge modifica anche l'articolo 117 della Costituzione per inserire nelle materie di competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quanto all'entrata in vigore del disegno di legge del Governo, questa è stabilita a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente della V Commissione e relatore per la medesima Commissione*, ricorda che l'antefatto immediato degli otto progetti di legge costituzionale all'esame della Commissione è rappresentato dal Patto euro plus, approvato dai Capi di Stato e di governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo scorso, su impulso franco-tedesco, e condiviso dal Consiglio europeo del 24-25 marzo. Segnalando che hanno aderito al Patto, che resta aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'Unione europea, anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, fa presente che esso impegna gli Stati aderenti ad adottare misure volte a perseguire i seguenti obiettivi: sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività, occupazione e stabilità finanziaria, con una specifica attenzione dedicata al coordinamento delle politiche fiscali. Osserva quindi che, nell'ambito del Patto, ai fini dell'esame delle proposte di legge in titolo, rileva l'impegno degli Stati aderenti a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati hanno la facoltà di scegliere lo strumento giuridico nazionale che preferiscono, a condizione che abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte, ad esempio, costituzionale o normativa quadro. Ciascun Paese può inoltre scegliere le caratteristiche della regola (ad esempio, freno all'indebitamento, regola di spesa, regola sul saldo primario), purché essa si dimostri idonea a garantire la disciplina di bilancio a livello nazionale e subnazionale. È infine prevista la facoltà di consultare la Commissione prima dell'adozione definitiva della regola di bilancio individuata a livello nazionale. Ricorda, inoltre, come, nella nota lettera inviata di recente al Governo italiano dal Governatore della Banca centrale europea e dal Governatore della Banca d'Italia viene ritenuta «appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio».

Rileva che tale iniziativa ha in realtà un'origine e si basa su presupposti teorici che risalgono almeno all'ultimo decennio del secolo scorso, esprimendo, per quanto riguarda l'Europa, soprattutto gli orientamenti manifestati da alcuni economisti a partire dall'introduzione dell'euro e fatti propri dalle istituzioni internazionali esperte in materia di finanza pubblica, quali l'OCSE e il FMI.

Ricorda che le proposte di riforma elaborate in quella fase erano volte ad ovviare agli squilibri di bilancio, nonché a limitare la crescita del debito pubblico e l'adozione di politiche pro cicliche, perseguendo tre linee di azione: introdurre regole fiscali

numeriche, rafforzare il ruolo dei Ministri dell'economia e favorire politiche di bilancio orientate al medio-termine, creare istituzioni fiscali indipendenti in grado di contribuire ad elaborare previsioni e analisi macroeconomiche attendibili. Per quanto riguarda l'Unione europea, l'esigenza alla quale si intendeva in questo modo corrispondere era quella di creare a livello nazionale un quadro regolatorio coerente con le regole europee, ed in particolare con i noti parametri contenuti nel Trattato di Maastricht. Per assicurare la sostenibilità delle politiche fiscali, rendendole meno volatili, meno pro cicliche e più coerenti nel tempo, si auspicava l'adozione di regole sull'equilibrio del bilancio, sul debito e sulla composizione dei bilanci e quindi essenzialmente sul livello della spesa. Ricorda che le regole nazionali erano intese come funzionali a garantire il conseguimento e, obiettivo non meno rilevante, la conferma nel tempo dei livelli di deficit e di debito pubblico previsti dalle regole europee e ritenuti necessari a garantire la stabilità dell'euro. Segnala che la Germania nel 2009, la Spagna solo due settimane fa - mentre in Francia i lavori sono ancora in corso - hanno scelto la via della riforma costituzionale, sulla quale anche l'Italia si sta incamminando, per l'introduzione di regole fiscali del tipo di quelle appena descritte. Aggiunge che anche la modulazione di tali regole ad opera sia delle costituzioni tedesca e spagnola, sia delle proposte di legge costituzionale all'esame, con l'eccezione della proposta Marinello 4525 che ha una genesi diversa, riflette fundamentalmente gli esiti del contributo fornito dagli economisti che hanno da tempo teorizzato il principio del pareggio del bilancio.

Osserva che l'equilibrio del bilancio conosce, in particolare, tre fondamentali eccezioni: i fattori ciclici, gli eventi eccezionali e le spese di investimento. La validità di quest'ultima deroga al principio del pareggio del bilancio, in tempi recenti, è stata peraltro oggetto di critiche e riserve, che hanno, con tutta evidenza, condizionato, ad esempio, la riforma costituzionale tedesca, che ha previsto il superamento della cosiddetta *golden rule*. Fa presente che la stessa proposta di legge costituzionale presentata dal Governo interviene a riguardo con una modifica dell'articolo 119 della Costituzione, che limita in modo rigoroso la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento. Segnala che nella stessa direzione, seppure con accenti diversi, si muovono le proposte di legge costituzionale Beltrandi 4526, Merloni 4594, Lanzillotta 4596, Antonio Martino 4607, Bersani 4646. Evidenzia che un altro tratto che accomuna i progetti di legge in esame è rappresentato da una disciplina piuttosto contenuta per quanto riguarda le modalità del concorso delle regioni e delle autonomie locali all'adempimento degli impegni discendenti dall'adesione all'euro, in questa fase e per i prossimi anni destinati a risultare peraltro assai stringenti. Rileva in proposito come, al contrario, la riforma costituzionale tedesca affronti con determinazione assai maggiore il tema e rechi anche disposizioni estremamente puntuali. Che la questione sia obiettivamente rilevante lo attestano tuttavia indirettamente le proposte di legge 4594, 4596 e 4607, laddove trasformano da concorrente a esclusiva la competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica. Segnala che altri punti fondamentali della letteratura economica riguardano l'applicazione del principio del pareggio del bilancio a tutti i livelli di governo, la necessità di prevedere l'effettuazione di verifiche del rispetto delle regole fiscali non solo *ex ante* ma anche *ex post*; la previsione che le regole fiscali non possano essere sospese ad opera di una maggioranza semplice dell'organo parlamentare; l'introduzione di meccanismi di correzione, possibilmente automatici, degli squilibri di bilancio che si dovessero

verificare; la necessità di un fondamento costituzionale delle regole fiscali. Rileva che, tutti questi aspetti, con l'eccezione della proposta di legge Cambursano 4205 che si limita a porre una regola sul debito pubblico, sono in massima parte affrontati in ciascuno dei progetti di legge costituzionale all'esame delle Commissioni e ne costituiscono la trama essenziale. Questo vale, in particolare, per la proposta di iniziativa governativa che presenta tra l'altro un contenuto assai sintetico e rinvia, per gli aspetti di dettaglio, ad una legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. La maggioranza dei due terzi è richiesta anche dalle altre proposte di legge per l'approvazione di disposizioni attuative della disciplina costituzionale. In merito, nel rimettersi al relatore per la I Commissione per ogni approfondimento, ritiene in ogni caso opportuna un'attenta riflessione, su basi sistematiche, che consideri l'attuale assetto del sistema delle fonti. Fa presente che un profilo assai delicato della discussione in atto tra gli economisti, che costituisce anche in questo caso un'ottima chiave di lettura dei progetti di legge al nostro esame, come del resto delle riforme costituzionali tedesca, spagnola e francese, riguarda la natura delle regole fiscali che secondo alcuni dovrebbero avere carattere non solo procedurale ma anche numerico. In altri termini, la definizione di regole sull'equilibrio di bilancio dovrebbe accompagnarsi alla previsione di regole sul livello della spesa dotate della stessa valenza delle precedenti ed in grado di garantirne l'effettività. Segnala che tra le proposte di legge all'esame delle Commissioni, solo le proposte di legge Merloni 4594 e Antonio Martino 4607 mirano ad introdurre tale seconda tipologia di regole, prevedendo che le spese totali delle amministrazioni pubbliche non possano superare il 45 per cento del prodotto interno lordo. Rileva che l'applicazione di regole sulla spesa, in linea di principio sicuramente virtuose, determina una serie di problemi ampiamente esplorati dagli economisti, se non altro in ragione del fatto che alcune tipologie di spese non sono di per sé comprimibili, come le spese per interessi, ovvero hanno una funzione anticiclica, ad esempio quelle legate ai sussidi di disoccupazione, e sarebbe irrazionale, proprio sotto il profilo economico, comprimerle. Ritiene che una disciplina della materia dovrebbe in ogni caso rifletterne la complessità e non è detto che il livello da preferire sia quello costituzionale.

Fa presente che la riforma all'esame delle Commissioni ha un solo fondamentale obiettivo, quello di assicurare il rispetto a livello nazionale dei principi e delle regole stabiliti dal Trattato di Maastricht e dal patto di stabilità e crescita per i Paesi che hanno aderito all'euro. Sottolinea che il pareggio di bilancio è funzionale, in una prospettiva di medio periodo valida per tutti i Paesi dell'euro, ad assicurare il rispetto dei parametri europei in termini di deficit e di debito pubblico. Osserva, inoltre, che, in una prospettiva di lungo periodo, il limite all'indebitamento potrebbe risultare addirittura eccessivo, ma è chiaro che ci si trova a dovere affrontare un'emergenza che impedisce di sottilizzare. Ritiene che occorra, invece, dare un segnale politico forte ai mercati, chiarendo che l'Italia e l'Europa hanno imboccato in modo duraturo la strada del rigore.

Fa presente che le stesse deroghe al principio del pareggio di bilancio disciplinate a livello nazionale coincidono per molti aspetti con quelle già previste nell'ambito del patto di stabilità e crescita e la relativa attivazione non potrà che essere concordata in sede europea. Aggiunge che, a suo avviso, nei casi in cui tale coincidenza non dovesse verificarsi, le deroghe andrebbero valutate con grande attenzione, essendo suscettibili di determinare un conflitto nella fase applicativa tra regole costituzionali e regole europee.

Ritiene necessario, per altro verso, essere consapevoli di come, nonostante tutte le possibili verifiche *ex ante*, non sia possibile escludere il determinarsi di squilibri di bilancio. Occorre peraltro operare per limitare il verificarsi di tali squilibri, ad esempio rendendo disponibili previsioni macroeconomiche più affidabili e realistiche, soprattutto per quanto riguarda i tassi di crescita del PIL. Ritiene che la stessa dinamica della spesa non possa essere prevista con una certezza assoluta, anche perché influenzabile da oscillazioni del ciclo economico originate assai spesso da fenomeni internazionali e quindi sottratte al nostro controllo. Se l'economia langue, la spesa in rapporto al PIL non può che aumentare.

Specifica quindi che le proposte di legge in esame non intendono introdurre dei limiti rigidi ed insuperabili alle dinamiche del bilancio, ma prevedere meccanismi, questi sì il più possibile automatici ed effettivi, quali i piani di ammortamento e i conti di controllo, volti ad assicurare che, in tempi brevi e certi, si ponga rimedio agli squilibri di bilancio attraverso gli interventi di riduzioni di spesa e di incremento delle entrate ritenuti politicamente più opportuni.

Osserva conclusivamente come, probabilmente proprio a motivo del fatto che tali proposte sono l'espressione del pensiero di economisti che riflettevano su scala europea e internazionale, uno degli interrogativi di maggiore spessore che occorrerà sciogliere nel corso dell'esame parlamentare riguarda le conseguenze effettivamente derivanti dall'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, con particolare riferimento ai rimedi previsti, o da prevedere, dall'ordinamento interno al fine di sanzionare l'operato del legislatore qualora non si riveli in linea con il disposto costituzionale. Certamente la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio e del sostanziale divieto di indebitamento, se non in particolari circostanze e a determinate condizioni, è di per sé destinato a condizionare l'operato degli organi di governo di ogni livello territoriale. La violazione di tali principi avrebbe senz'altro conseguenze a livello politico e di opinione pubblica, facilitando anche una pronta e ferma reazione delle istituzioni europee. A suo avviso, occorre tuttavia approfondire anche la possibilità di attivare anticorpi interni al nostro ordinamento.

Fa presente che alcune indicazioni a riguardo sono contenute nella proposta di legge Bersani 4646, che riconosce un ruolo rilevante al Presidente della Repubblica nel corso dell'*iter* legislativo e affida alla Corte dei conti la facoltà di adire la Corte costituzionale. Un'impostazione diversa sembra invece presentare la proposta di legge Beltrandi 4526 che prevede l'istituzione di un Consiglio di stabilità al fine di prevenire la formazione di disavanzi di bilancio e per assicurare la costante vigilanza sull'equilibrio dei conti pubblici.

Renato CAMBURSANO (IdV) ricorda di avere presentato, subito dopo la firma del Patto Euro Plus una la proposta di legge costituzionale n. 4205 poiché riteneva doveroso, nel momento in cui si avviava la discussione sul Documento di economia e finanza, porre la questione della costituzionalizzazione del vincolo di bilancio. Ricorda in proposito l'audizione svolta dal professor Franco Bruni nella seduta del 16 marzo 2011. Osserva che, dopo diversi mesi, abbiamo compreso di essere arrivati tardi a realizzare la necessità di una tale riforma. Ricorda in proposito come molti mesi siano passati anche dall'intervento, nell'ambito della discussione sul richiamato Documento di

economia e finanza, con cui il Ministro Tremonti aveva aperto alla possibilità di introdurre il principio del pareggio nella nostra Costituzione. Sottolinea quindi l'esigenza di procedere bene, ma anche in fretta, richiamando il caso spagnolo, dove, anche grazie a regole di revisione costituzionale diverse, una riforma costituzionale di analogo tenore è stata adottata in poche settimane. Evidenzia quindi di avere sottoscritto anche la proposta di legge Merloni n. 4594, ritenendo utile un aggiornamento in considerazione del dibattito svoltosi negli ultimi mesi.

Giuseppe CALDERISI (PdL) chiede alla presidenza di valutare l'eventuale abbinamento alle proposte in titolo della sua proposta di legge costituzionale C. 4051, che modifica numerosi articoli della parte seconda della Costituzione, tra cui l'articolo 81, al fine di assicurare la governabilità del Paese. Ricorda che la proposta di legge è stata menzionata anche dal ministro dell'economia e delle finanze, nelle comunicazioni del Governo alle Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato dell'11 agosto scorso, tra le proposte di legge d'iniziativa parlamentare riguardanti la revisione dell'articolo 81 della Costituzione.

Donato BRUNO, *presidente*, considerato che la proposta di legge C. 4051 reca una materia più ampia di quella affrontata dalle proposte di legge in esame, suggerisce al deputato Calderisi di far confluire le sue ipotesi di modifica dell'articolo 81 della Costituzione in una nuova proposta di legge, che, una volta assegnata, potrà essere rapidamente abbinata a quelle in discussione.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) ringrazia i relatori per le relazioni svolte. Fa presente che il Terzo Polo ha un approccio assolutamente positivo rispetto al tema in esame ed intende contribuire in maniera costruttiva per giungere alla migliore formulazione del testo.

Intende quindi porre l'attenzione su due questioni prioritarie che auspica siano tenute in considerazione nella formulazione del testo che sarà adottato dalle Commissioni I e V.

Si tratta, in primo luogo, del tema della giustizia, che non è affrontato nel disegno di legge del Governo ma che viene invece disciplinato nella proposta di legge n. 4596, con la previsione del ricorso in via di azione alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, in caso di violazione delle disposizioni ivi contenute sia da parte della legge di bilancio, sia da parte di una legge di entrata o di spesa. Si prevede che la Corte dei conti possa agire anche su segnalazione di una minoranza parlamentare, pari ad un quinto dei componenti della Camera o del Senato.

La seconda questione attiene all'opportunità, a suo avviso, di intervenire anche sull'articolo 117 della Costituzione, così come previsto da alcune proposte di legge in esame, per assumere la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che attualmente è di legislazione concorrente tra Stato e regioni, tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ricorda che l'annuncio del Governo di voler procedere alla revisione della Costituzione per introdurre il principio del pareggio di bilancio è stato fatto l'11 agosto scorso, in una seduta delle Commissioni riunite affari

costituzionali e bilancio di Camera e Senato convocata con urgenza dopo l'interruzione dei lavori parlamentari per la pausa estiva. Nel rimarcare che la presentazione del disegno di legge al Parlamento è avvenuta però soltanto un mese dopo e che il suo esame inizia con quasi un ulteriore mese di ritardo, sottolinea come il dibattito sulla revisione dell'articolo 81 della Costituzione influenzi i mercati finanziari.

Fa poi presente che, in questi stessi giorni, le Camere esaminano la nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, nella quale si fa riferimento a previsioni di crescita che gli istituti di analisi internazionale e le agenzie di *rating* considerano non attendibili.

Ricorda inoltre che il ministro Tremonti ha espresso l'avviso che le ragioni per le quali la Spagna, che fino a poco tempo fa era considerata meno credibile dell'Italia sui mercati finanziari e quindi maggiormente esposta alle speculazioni, è oggi ritenuta più affidabile sono di natura politica.

Chiede quindi al rappresentante del Governo se non ritenga che i tentennamenti e i ritardi mostrati dall'Esecutivo e dalla maggioranza stiano incidendo sulla credibilità dell'Italia nei contesti internazionali.

Il ministro Roberto CALDEROLI, preso atto di quanto evidenziato da alcuni deputati, richiama quanto riportato dal ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, nel corso delle comunicazioni rese davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera e del Senato l'11 agosto 2011.

Quanto alla seconda questione posta dal deputato Mantini, ritiene che la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, volta ad attribuire alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», potrà utilmente trovare accoglimento nell'ambito della riforma complessiva avviata presso l'altro ramo del Parlamento.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.55.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 5 ottobre 2011.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.55 alle 15.

SEDE REFERENTE

Martedì 19 aprile 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 12.25.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4144 Cost. Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, ricorda che nell'illustrazione dei provvedimenti in esame si seguirà l'ordine degli articoli della Costituzione di cui si propone la modifica, vale a dire gli articoli 41, 45, 47, 53, 97 e 118, fermo restando che il disegno di legge del Governo C. 4144 prevede la modifica dei soli articoli 41, 97 e 118.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge del Governo novella l'articolo 41 della Costituzione modificandone i primi due commi e sostituendone il terzo.

Le ragioni dell'intervento sono chiarite dalla relazione illustrativa, che rileva incertezze e contraddizioni nella vigente formulazione dell'articolo 41, che da una parte prevede la libertà dell'iniziativa economica privata e dall'altra stabilisce i suoi limiti.

L'articolo 41 stabilisce infatti che l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Le difficoltà interpretative relative al rapporto tra la libertà di iniziativa economica sancita dal primo comma e la sua delimitazione operata dal secondo e dal terzo comma sono state ampiamente dibattute dalla dottrina, che ha tra l'altro evidenziato come nella formulazione dell'articolo si rinvergono le tracce delle opposte posizioni sostenute nell'Assemblea

costituente dalle principali forze politiche in materia di iniziativa economica privata e di ruolo dello Stato in economia.

Dalla relazione illustrativa del disegno di legge in esame risulta che l'obiettivo dell'intervento sull'articolo 41 è quello di «potenziarne l'impianto» in raccordo con le proposte di modifica che riguardano gli articoli 97 e 118 della Costituzione e di «valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica».

La relazione illustrativa richiama inoltre «l'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea», ricordando che «il Trattato istitutivo della Comunità europea già sembrava aver soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata desumibile dall'articolo 41 della Costituzione. In ragione di questo nuovo modello, la libertà di concorrenza, espressione di una piena libertà economica, è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta e non solo».

La stessa relazione osserva che «il principio della libera concorrenza, per quanto non recepito nel testo dell'articolo 41 novellato, è ormai entrato prepotentemente nell'ordinamento giuridico costituzionale attraverso il nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e)» che colloca la tutela della concorrenza tra le materie di esclusiva competenza statale.

La novella disposta dall'articolo 1 del disegno di legge C. 4144 sancisce innanzitutto la libertà dell'attività economica privata, oltre che dell'iniziativa economica privata, formalizzando così la diffusa interpretazione della disposizione vigente, secondo la quale la garanzia costituzionale dell'iniziativa economica privata si estende all'attività che ne costituisce lo svolgimento, fermi restando i limiti stabiliti per l'attività economica (pubblica e privata) dal terzo comma dell'articolo 41.

Il disegno di legge in esame introduce inoltre al primo comma dell'articolo 41 il principio che è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

La relazione illustrativa non reca specifiche osservazioni sul punto, salvo affermare che con la riforma proposta «viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge». Sembra pertanto in questo modo volersi costituire una riserva di legge in materia di divieti inerenti l'iniziativa e l'attività economica dei privati.

In terzo luogo, il disegno di legge in esame novella il comma secondo dell'articolo 41 per introdurre, tra i limiti all'iniziativa e (a questo punto anche) all'attività economica privata, anche quello del rispetto con i principi fondamentali della Costituzione. Per effetto di tale novella, il secondo comma dell'articolo 41 suonerebbe così: «L'iniziativa e l'attività economica privata non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Andrebbe peraltro verificato se con «principi fondamentali» si intenda far riferimento a quelli già definiti come tali dalla Costituzione e sanciti negli articoli da 1 a 12 della Costituzione ovvero anche ad altri principi, che in tal caso sarebbe forse opportuno individuare con più precisione.

In merito all'interpretazione del vigente secondo comma dell'articolo 41, la giurisprudenza costituzionale è ampiamente intervenuta.

In particolare, nella sentenza n. 4 del 1962 la Corte ha rilevato che l'articolo 41 della Costituzione, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ha consentito l'apposizione di limiti al suo esercizio subordinandola però ad una duplice condizione: e cioè richiedendo, sotto l'aspetto sostanziale, che tali limiti corrispondano all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge, alla quale la materia è riservata, sia pure in modo non assoluto.

Il comma terzo dell'articolo 41 viene interamente riscritto prevedendo che la legge si conformi ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi. Si indica quindi una preferenza per le forme di controllo successivo delle attività economiche private, senza impedire esplicitamente il ricorso ad altri strumenti, anche di natura preventiva. In questo caso il disegno di legge segue una tendenza delle politiche legislative economiche degli anni più recenti che, anche sulla scorta del diritto europeo, si sono dichiaratamente ispirate ad obiettivi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa.

Il vigente comma terzo prevede che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Se l'iniziativa economica privata è libera, nel rispetto degli obblighi previsti dal comma secondo, il suo svolgersi quale attività economica può essere indirizzato e coordinato tramite programmi e controlli *ex lege*. La portata applicativa del comma terzo, a differenza del comma primo, si estende anche all'attività economica pubblica.

Secondo la relazione introduttiva la riscrittura del terzo comma si rende necessaria per eliminare sia le antinomie presenti nel testo della disposizione sia l'antitesi venutasi a creare tra questa e i principi dell'Unione europea. Se, infatti, il sistema misto delineato dall'articolo 41 si è di fatto orientato verso un'interpretazione liberista che afferma il primato della libertà d'impresa e che, quindi, nella sua pratica attuazione non è stato capace di legittimare un «disegno globale dell'economia» da parte dello Stato per indirizzarla e coordinarla verso fini sociali, è pur vero che esso contiene in sé la capacità di legittimare singole e frammentarie disposizioni capaci di incidere sul sistema economico.

Quanto ai principi dell'Unione europea, va ricordato che l'articolo 16, «Libertà d'impresa», della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza) riconosce in modo esplicito la libertà d'impresa come diritto fondamentale dell'individuo, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

L'articolo 41 della Costituzione è oggetto di modifica anche da parte di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Le proposte Vignali ed altri C. 3039 e C. 3054 sono volte a modificare l'articolo 41 con particolare riferimento ai commi secondo e terzo e, infine, con l'aggiunta di un nuovo comma.

Più specificamente, confermando l'enunciato di cui al comma primo, la novella circoscrive la portata delle limitazioni attualmente vigenti al comma secondo attraverso una lettura in positivo delle modalità di esecuzione dell'iniziativa economica privata che, secondo le proposte, deve svolgersi a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza.

L'impianto del terzo comma è interamente sostituito da una clausola ai sensi della quale lo Stato riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale dell'iniziativa economica privata.

Inoltre, dopo il terzo comma, è aggiunto un comma che prevede che l'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un lavoratore. Secondo la relazione illustrativa tale comma mira a superare l'anacronistica contrapposizione tra lavoratore e imprenditore sulla base della considerazione che nelle micro, piccole e medie imprese «l'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione è inequivocabilmente quello che lavora più di tutti». Resta escluso ogni riferimento all'azionista, «che esercita una mera funzione proprietaria».

La proposta Beltrandi ed altri C. 3967 novella solo il comma 1 dell'articolo 41 per affermare che l'iniziativa economica privata è libera e deve svolgersi in condizioni di concorrenza e che chi la intraprende ne è esclusivo responsabile.

La proposta di legge costituzionale Vignali C. 3054 modifica anche gli articoli 45, 47 e 53 della Costituzione. In particolare, integra il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, riguardante la tutela legislativa dell'artigianato, per estenderne la portata anche alle piccole e medie imprese. Secondo la relazione illustrativa, il dettato costituzionale dell'articolo 45 limita per ragioni storiche il riconoscimento di privilegi unicamente al sistema cooperativo e all'impresa artigiana, ignorando il grande valore per il bene comune del sistema di micro, piccole e medie imprese, che costituiscono ad oggi il 99,7 per cento del totale.

La proposta, poi, modifica il secondo comma dell'articolo 47 della Costituzione, ai sensi del quale «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

La modifica prevede che la Repubblica favorisca l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice, alla partecipazione nella proprietà delle piccole e medie imprese e al diretto e indiretto investimento azionario nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea.

Infine, la proposta di legge C. 3054 modifica l'articolo 53 della Costituzione, il quale reca i principi cui è informato il sistema tributario e i limiti cui soggiace la potestà impositiva. La novella è diretta a sostituire il secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione, in base al quale il sistema tributario è informato a criteri di progressività, con il seguente: «Il prelievo fiscale diretto può essere effettuato solo sui redditi delle persone fisiche e delle imprese e non può eccedere la metà dei redditi stessi maturati nell'anno di riferimento».

Secondo la relazione illustrativa la progressività dell'imposta attualmente prevista dall'articolo 53 produce una tassazione abnorme. In particolare, la maggiore tassazione dei redditi più alti produce come effetto, in via pratica, l'elusione del dovere di contribuzione facendo ricadere il peso dell'imposizione fiscale sui redditi medi e bassi. Ciò è ancora più vero a livello dell'imposizione fiscale in capo alle imprese: tra esse si realizzerebbe il contrario del dettato costituzionale. Qualora venga eliminata la progressività dell'imposta, sempre secondo la relazione, sarebbe in ogni caso fatto salvo il principio fissato al primo comma del medesimo articolo 53, cioè la contribuzione alla comunità pubblica in ragione delle proprie capacità contributive e, inoltre, si realizzerebbe più compiutamente il principio di equità.

Tornando al disegno di legge C. 4144, questo, all'articolo 2, sostituisce interamente l'articolo 97 della Costituzione, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione.

Nella relazione illustrativa si legge che vi è uno stretto collegamento tra questa modifica e quella relativa alla libertà di iniziativa economica, in quanto il buon funzionamento della pubblica amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Perciò, la finalità dell'intervento emendativo, nelle intenzioni del Governo, è di aggiornare il testo costituzionale valorizzando il modello di amministrazione che si è affermato nell'ordinamento.

La modifica prevista dall'articolo in esame presenta tre oggetti principali.

Innanzitutto, si propone l'inserimento di due nuovi commi iniziali. Ai sensi del primo, le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune. Come evidenziato nella relazione illustrativa, si esplicita un principio immanente nell'ordinamento, che evidenzia la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale, secondo il modello della cosiddetta amministrazione di risultato, ossia un'amministrazione responsabile non solo della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti.

Il secondo comma della novella prevede che l'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza.

In tal modo vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, della Costituzione ed enucleati dalla legge sul procedimento amministrativo (Legge n. 241 del 1990).

La seconda modifica proposta dal comma in esame novella l'attuale primo comma dell'articolo 97, il quale dispone che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge.

Tale riserva di legge è stata interpretata come riserva relativa e limitata ai soli uffici-organo, in modo da non irrigidire oltre misura il disegno organizzativo delle amministrazioni. La disposizione si ricollega all'analoga riserva contenuta dall'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, in materia di numero e attribuzioni dei ministeri.

La novella prevista dall'articolo in esame prevede la sostituzione dell'espressione «pubblici uffici» con quella di «pubbliche amministrazioni».

L'ultima modifica consiste in un novella al testo del terzo comma del vigente articolo 97, che stabilisce il principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico, salvi i casi espressamente stabiliti dalla legge. Al comma, che resterebbe inalterato nella formulazione vigente, viene aggiunto un ultimo periodo, in base al quale la carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito.

Pertanto, con il comma in esame viene assunto al rango costituzionale il principio in base al quale il criterio del merito deve essere impiegato altresì nella disciplina delle progressioni in carriera.

Infine il disegno di legge C. 4144 novella il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, che, a seguito della revisione costituzionale del Titolo V della parte II intervenuta nel 2001, riconosce il principio della cosiddetta sussidiarietà orizzontale o sociale, vale a dire di quel modello politico-organizzativo nel quale è favorita l'autonomia del corpo

sociale e l'intervento pubblico è previsto solo quando la cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali.

È in questo senso che il principio viene richiamato dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, ai sensi del quale: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Con la novella in esame, compito dei poteri pubblici sarebbe non più solo quello di «favorire», quanto piuttosto anche quello di «garantire» lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati.

Secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa al disegno di legge, lo scopo della modifica, collegata alla riformulazione dell'articolo 41 in materia economica, è di «rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale».

Con la nuova formulazione s'intende quindi garantire all'autonoma iniziativa dei privati e della società civile uno spazio di azione segnando un limite di intervento ai poteri pubblici.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), intervenendo sull'ordine dei lavori, osserva che sarebbe utile che la Commissione audisse sui progetti di legge in esame i rappresentanti delle imprese e del mondo dell'economia.

Gianclaudio BRESSA (PD) ritiene che la Commissione dovrebbe svolgere una breve indagine conoscitiva sui progetti di legge in esame, procedendo in tale ambito anche all'audizione dei rappresentanti delle imprese e del mondo dell'economia.

Donato BRUNO, *presidente*, premesso di condividere la proposta, ne rinvia la decisione alla prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

I Commissione - Resoconto di giovedì 28 aprile 2011

SEDE REFERENTE

Giovedì 28 aprile 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 14.35.

Sui lavori della Commissione.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) chiede alla presidenza di chiarire se, nelle intenzioni della maggioranza, la Commissione affari costituzionali potrà lavorare nei prossimi mesi anche ad altre ipotesi di revisione della Costituzione oltre quelle prospettate dai disegni di legge del Governo C. 4144, che interviene sugli articoli 41, 97 e 118, quarto comma, e C. 4275, di riforma del titolo IV della parte II della Costituzione, ovvero se l'esame di questi ultimi provvedimenti assorbirà tutto il tempo utile per i lavori parlamentari, come lascia intendere la richiesta avanzata ieri, nell'ambito della riunione degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite I e II, dal rappresentante del gruppo del Popolo della libertà nella I Commissione, deputato Calderisi, il quale ha sollecitato un esame serrato del disegno di legge C. 4275, in modo da permettere alla maggioranza di approvare definitivamente il provvedimento prima della fine della legislatura.

Ribadisce che il suo gruppo ritiene necessario discutere anche altre ipotesi di riforma costituzionali e ricorda come all'inizio della legislatura la maggioranza avesse preannunciato di voler lavorare a una riforma complessiva della parte II della Costituzione e come, a tal fine, sia stata anche avviata, da parte delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato riunite una specifica indagine conoscitiva, che è tuttora in corso.

Donato BRUNO, *presidente*, chiarisce che, per quanto riguarda i lavori delle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia sul disegno di legge del Governo C. 4275, di riforma del titolo IV della parte II della Costituzione, questi dovranno necessariamente concentrarsi su questo solo provvedimento, atteso che, al momento, esso è l'unico progetto di legge costituzionale assegnato alle Commissioni riunite, salvo chiedere alla Presidenza della Camera di riassegnare altre proposte di legge. Per quanto riguarda, invece, la Commissione affari costituzionali, questa può certamente decidere di inserire all'ordine del giorno dei suoi lavori anche altri progetti di legge costituzionale, se ne viene fatta richiesta da un gruppo e se la materia non è già all'esame del Senato.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4144 Cost. Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 19 aprile 2011.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 4 maggio 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 15.40.

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.
C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4144
Cost. Governo.
(Seguito dell'esame e rinvio).**

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 28 aprile 2011.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

SEDE REFERENTE

Giovedì 19 maggio 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 13.25.

Disposizioni concernenti lo svolgimento di servizi di vigilanza privata per la protezione delle navi mercantili italiane in alto mare contro gli atti di pirateria.

Testo unificato C. 3321 Scandroglio, C. 3406 Gregorio Fontana e C. 4272 Tullo.

(Rinvio del seguito dell'esame).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 maggio 2011.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che nella precedente seduta il relatore ha chiesto il rinvio dell'esame degli emendamenti presentati al testo unificato al fine di valutare gli elementi di novità portati al dibattito dall'abbinamento della proposta di legge C. 4272, assegnata alla Commissione dopo l'adozione del testo base.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore*, chiede di poter disporre di qualche giorno ancora, così da poter completare l'istruttoria informale che sta svolgendo al fine di addivenire ad un testo che sia insieme il più idoneo a risolvere i problemi e il più condivisibile a livello politico.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

C. 3039 cost. Vignali, C. 3054 cost. Vignali, C. 3967 cost. Beltrandi e C. 4144 cost. Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 maggio 2011.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 settembre 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito e il sottosegretario di Stato per l'interno Sonia Viale.

La seduta comincia alle 14.30.

Variazioni nella composizione della Commissione.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che, per il gruppo parlamentare Popolo della Libertà, è entrato a far parte della Commissione il deputato Massimo Enrico Corsaro.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

C. 3039 cost. Vignali, C. 3054 cost. Vignali, C. 3967 cost. Beltrandi, C. 4144 cost. Governo e C. 4328 cost. Mantini.

(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento della proposta di legge C. 4328).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 19 maggio 2011.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, comunica che è stata assegnata alla I Commissione la proposta di legge costituzionale n. 4328 del deputato Mantini, recante «Modifiche agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, concernenti la libertà dell'attività economica privata e l'esercizio delle pubbliche funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali

Poiché la suddetta proposta di legge verte sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Quindi, in qualità di relatore, ricorda che la proposta di legge costituzionale Mantini e altri n. 4328 modifica gli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, concernenti la libertà dell'attività economica privata e l'esercizio delle pubbliche funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

In particolare, l'articolo 1 della proposta riformula il primo comma dell'articolo 41 della Costituzione - che attualmente prevede che «L'iniziativa economica privata è libera» - nei termini seguenti: «L'attività economica privata è libera nel rispetto dei principi di concorrenza e di responsabilità sociale».

La proposta modifica inoltre il terzo comma del medesimo articolo 41, ai sensi del quale «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali», precisando che ciò debba avvenire «nel rispetto del principio di semplificazione amministrativa».

La proposta non tocca invece il secondo comma dell'articolo 41, ai sensi del quale l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

L'articolo 2 della proposta Mantini modifica invece l'articolo 97 della Costituzione, in parte aggiungendo nuovi commi e in parte modificando l'attuale testo. In particolare, la proposta Mantini amplia il contenuto dell'articolo 97, introducendo due nuovi commi iniziali ai sensi dei quali «Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune, nel rispetto dei diritti e dei doveri» e «L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni, è regolato in modo che ne siano assicurate la legalità, l'efficienza, l'efficacia, la semplicità, la trasparenza e la partecipazione».

La proposta mantiene poi l'attuale primo comma dell'articolo 97, secondo il quale «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione», ma sostituisce il soggetto della frase, nel senso di far riferimento alle «pubbliche amministrazioni» anziché ai «pubblici uffici».

Viene mantenuto l'attuale secondo comma dell'articolo 97, ai sensi del quale «Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari», ma viene precisato che ciò deve avvenire «nel rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione».

È conservato l'attuale terzo comma, secondo cui «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge», ma la norma viene estesa anche alle nomine negli enti pubblici. Viene inoltre precisato che i casi di deroga stabiliti dalla legge devono essere «eccezionali».

Infine, è introdotto un comma nuovo, che prevede che «La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità professionale e il merito».

L'articolo 3 della proposta di legge Mantini, infine, interviene sul quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione. Questo attualmente prevede che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». La proposta Mantini aggiunge, dopo il principio di sussidiarietà, i principi di concorrenza e di merito. Prevede inoltre che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni devono garantire «atti di autoamministrazione basati sul rispetto della legge e della responsabilità professionale».

Infine, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

SEDE REFERENTE

Giovedì 15 settembre 2011. - Presidenza del vicepresidente Jole SANTELLI.

La seduta comincia alle 15.25.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi, C. 4144 Cost. Governo e C. 4328 Cost. Mantini.

(Seguito dell'esame e rinvio - Adozione del testo base).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 7 settembre 2011.

Jole SANTELLI, *presidente*, ricorda che l'esame del provvedimento è iniziato il 19 aprile scorso e che, dopo la conclusione della discussione di carattere generale, è stata svolta, nella seduta di oggi, una indagine conoscitiva di approfondimento della materia. Secondo quanto convenuto nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione deve procedere oggi all'adozione del testo base. Quindi, sostituendo il relatore, presidente Bruno, impossibilitato a prendere parte alla seduta, propone l'adozione del disegno di legge C. 4144 cost. del Governo come testo base per il seguito dell'esame.

La Commissione concorda.

Jole SANTELLI, *presidente*, ricorda che si era convenuto di fissare alle ore 12 di lunedì prossimo, 19 settembre, il termine per la presentazione di emendamenti al testo base. Peraltro, essendo stato richiesto dai rappresentanti di alcuni gruppi il differimento di tale termine, questo potrebbe essere posticipato alle ore 10 di martedì 20 settembre.

La Commissione concorda.

Jole SANTELLI, *presidente*, ricorda che l'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea è prevista dal calendario dei lavori per lunedì 26 settembre. Infine, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 21 settembre 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 15.10.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Mantini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 15 settembre 2011.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, ricorda che nella seduta del 15 settembre 2011 è stato adottato come testo base il disegno di legge costituzionale del Governo C. 4144 e che il termine per la presentazione degli emendamenti al testo base è scaduto alle ore 10 di ieri, martedì 20 settembre 2011. Comunica che sono stati presentati emendamenti e articoli aggiuntivi (*vedi allegato 5*). Chiede quindi se vi siano interventi sul complesso delle proposte emendative.

Giuseppe CALDERISI (PdL), rilevato come alcuni degli emendamenti presentati tendano a inserire nell'articolo 41 della Costituzione il principio della tutela della concorrenza, al quale è personalmente favorevole, sottolinea la necessità di riflettere attentamente sulla sua formulazione, che è, a suo avviso, il nodo decisivo da sciogliere in questa fase. Una soluzione, che prende spunto da alcune proposte formulate da Einaudi in Assemblea costituente, è quella prospettata dall'emendamento 1.12 da lui presentato insieme ai colleghi Bertolini e Orsini.

Ricorda che nell'attuale testo della Costituzione la libertà di concorrenza è ben tutelata sotto forma di diritto soggettivo. L'Unione europea, per contro, affronta il problema dal punto di vista oggettivo: detta cioè una disciplina positiva per rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza. Ciò reca indubbiamente benefici, ma può scadere nel paradosso dell'eccesso di regolazione del mercato, con effetti dirigistici e di burocratizzazione del mercato. Negli Stati Uniti d'America, per contro, si presta attenzione alla effettiva libertà di concorrenza assicurata ai cittadini e alle imprese.

Ritiene che un contributo di chiarimento su questo punto avrebbe potuto essere fornito, nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta per l'approfondimento delle questioni poste dal testo in esame, dal professor Cintioli, il quale è stato invitato ma non ha potuto intervenire nel giorno stabilito dalla Commissione per le audizioni.

Gianclaudio BRESSA (PD) dichiara che il suo gruppo è assolutamente contrario ad una revisione della Costituzione nel senso prospettato dal disegno di legge del Governo, che

è ispirato da un'impostazione ideologica di parte e che stravolge quindi l'equilibrio raggiunto dai costituenti sulla materia economica.

Ricorda, per chiarire la posizione del suo gruppo, quanto detto dal professor Luciani nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione: «questa iniziativa governativa può essere interpretata come non in grado di esprimere contenuti normativi automaticamente innovativi, ripetendo cose che sono già contenute nella Costituzione. Se fosse così, sarebbe inutile».

Fa presente che questa affermazione del professor Luciani trova riscontro nel fatto che, come confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, l'attuale formulazione dell'articolo 41 non conculca la libertà economica, né impedisce l'attuazione dei principi comunitari di tutela della concorrenza. Prosegue il professor Luciani: «Però si potrebbe anche ritenere che questa iniziativa governativa implichi un vero e proprio rovesciamento dell'impianto costituzionale, rendendo secondario il limite dell'utilità sociale e palesando il convincimento che l'iniziativa dei privati basti a se stessa e che ci sia una originaria coincidenza tra interesse individuale e interesse generale, come pensava qualcuno tra Seicento e Settecento. Se così fosse, questa iniziativa non sarebbe inutile, ma illegittima».

Ricorda, ancora, quanto sostenuto dalla professoressa Massa Pinto, la quale, riferendosi alla clausola prevista dal disegno di legge del Governo secondo la quale «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», dopo aver rilevato come tale previsione costituzionalizzi la norma generale esclusiva, osserva che «è la natura stessa delle disposizioni costituzionali di principio a essere incompatibile con la norma generale esclusiva. I principi costituzionali, tra cui rientra anche la libertà di cui all'articolo 41, devono essere attuati dalla politica attraverso la legislazione ordinaria compiendo un'attività di bilanciamento, come insegna la Consulta, con altri principi. I limiti di cui al secondo comma dell'attuale articolo 41 non sono altro che un modo di tutelare altri principi costituzionali».

Infine, rileva che la sua parte politica ha della sussidiarietà orizzontale un'idea opposta a quella del disegno di legge del Governo e della dottoressa Sileoni, ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni, intervenuta nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione. Ad avviso della sua parte politica, la democrazia liberale è una limitazione della democrazia.

Cita, a questo riguardo, da un suo intervento svolto durante i lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali del 18 settembre 1997, relativi all'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: «dobbiamo chiederci oggi quale sia il vero ruolo della pubblica amministrazione in relazione al conseguimento della finalità dell'articolo 3 della Costituzione, cioè rispetto alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, ossia in ordine all'attuazione del principio costituzionale dell'eguaglianza. Il vero oggetto dell'intervento pubblico non è il bene o il servizio che viene erogato, bensì ciò che tale bene o servizio consente alla persona di fare: istruirsi, mantenersi in salute, avere relazioni sociali, muoversi, avere un'abitazione eccetera. Ma in realtà queste attività fondamentali sono importanti non in

sé, ma in quanto consentono alla persona umana di essere autonoma, ovvero, detto con le parole della Costituzione, di perseguire il proprio pieno sviluppo».

Per queste ragioni, ribadisce che la posizione del suo gruppo è di assoluta contrarietà al disegno di legge del Governo. Per questo il gruppo ha presentato solamente emendamenti soppressivi.

Andrea ORSINI (PT) concorda sul fatto che l'impostazione liberale della democrazia era estranea alla forza politica da cui discende il partito di appartenenza del deputato Bressa ed è lieto che anche quest'ultimo lo ammetta. A suo avviso, la democrazia liberale è il valore fondante degli Stati liberi dell'Europa e dell'Occidente, tra i quali l'Italia, ed è la più alta espressione della democrazia.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) rileva che in questi ultimi mesi il Governo ha presentato al Parlamento o preannunciato diversi disegni di legge di revisione costituzionale: quello in esame, per la riforma della costituzione economica; quello del ministro della gioventù per la tutela dei giovani che è attualmente all'esame dell'Assemblea; e quello per l'introduzione nell'articolo 81 del principio del pareggio di bilancio, che peraltro, dopo essere stato annunciato come imminente dal ministro dell'economia e delle finanze in una seduta delle Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato convocata d'urgenza l'11 agosto scorso, non è ancora stato presentato alle Camere. A fronte di queste tardive enunciazioni di principio che si vorrebbero tradurre in norme costituzionali stanno però tre anni di legislatura nei quali il Governo ha mortificato il mercato con politiche stataliste e anticoncorrenziali, ha trascurato di risolvere i problemi che provocano disavanzo di spesa e non ha fatto nulla per i giovani. A suo avviso, non è accettabile che il Governo proponga riforme costituzionali per sancire principi che non applica nelle sue scelte politiche quotidiane.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che, per quanto riguarda il disegno di legge del Governo per l'introduzione nell'articolo 81 della Costituzione del principio del pareggio di bilancio, questo è stato presentato alla Camera dei deputati e dovrebbe essere assegnato nei prossimi giorni.

Quindi, preso atto che non vi sono altre richieste di intervento sul complesso degli emendamenti, formula, in qualità di relatore, i seguenti pareri sugli emendamenti, avvertendo che il relatore sta ancora riflettendo su alcuni punti e si riserva quindi anche di modificare eventualmente la sua posizione nel corso dell'esame in Assemblea: contrario sugli identici emendamenti Favia 1.1 e Bressa 1.2; contrario sugli emendamenti Mantini 1.3, Favia 1.4, Lanzillotta 1.5, Favia 1.6 e 1.7, Zeller 1.8 e 1.9; di invito al ritiro dell'emendamento Vanalli 1.10, in quanto il parere è favorevole, con una richiesta di riformulazione, sull'analogo emendamento Vanalli 3.2, di cui dirà in seguito; di invito al ritiro dell'emendamento Lanzillotta 1.11, anche perché il parere è favorevole sull'analogo emendamento 1.12 Calderisi; parere pertanto favorevole su quest'ultimo, a condizione che sia riformulato nei seguenti termini: «La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati»; contrario sugli emendamenti Favia 1.13, Tassone 1.14, Cazzola 1.15 e Lanzillotta 1.16, nonché sull'articolo aggiuntivo

Lanzillotta 1.01; parere favorevole sull'articolo aggiuntivo Vanalli 1.02, a condizione che sia riformulato con la soppressione delle parole «e medie»; contrario sull'articolo aggiuntivo Zeller 1.03; di invito al ritiro dell'articolo aggiuntivo Gianfranco Conte 1.04; contrario sugli emendamenti Bressa 2.1, Favia 2.2, Zeller 2.3; favorevole sull'emendamento Cazzola 2.4, contrario sugli emendamenti Mantini 2.5 e 2.6; favorevole sull'emendamento Mantini 2.7; favorevole sull'emendamento 2.8, a condizione che sia riformulato nel senso di sopprimere in esso la parte che inserisce, dopo le parole «pubbliche amministrazioni», le parole «e alle nomine negli enti pubblici»; contrario sull'emendamento Bressa 3.1; favorevole sull'emendamento Vanalli 3.2, a condizione che sia riformulato nei termini seguenti: «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati»; di invito al ritiro dell'emendamento Calderisi 3.3; contrario sull'emendamento Mantini 3.4, Vanalli 3.5 e Lanzillotta 3.6.

Il ministro Roberto CALDEROLI esprime parere conforme a quello del presidente.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, rilevato che i deputati dei gruppi dell'Italia dei valori e dell'Unione di centro per il Terzo polo e il deputato Zeller sono assenti, invita il deputato Bressa a sottoscrivere ed eventualmente ritirare i loro emendamenti, per evitarne la decadenza.

Per la stessa ragione, invita la deputata Lorenzin a sottoscrivere ed eventualmente ritirare gli emendamenti presentati dai deputati Cazzola e Gianfranco Conte.

Gianclaudio BRESSA (PD) sottoscrive e ritira gli emendamenti presentati dai deputati dei gruppi dell'Italia dei valori e dell'Unione di centro per il Terzo polo e dal deputato Zeller, con l'eccezione di quelli sui quali il parere è favorevole.

Beatrice LORENZIN (Pdl) sottoscrive e ritira gli emendamenti presentati dai deputati Cazzola, con l'eccezione di quello sul quale il parere è favorevole, e Gianfranco Conte.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Bressa 1.2.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritira il suo emendamento 1.5.

Pierguido VANALLI (LNP) ritira il suo emendamento 1.10.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), nel ritirare il suo emendamento 1.11, osserva che, in ogni caso, l'emendamento 1.12 Calderisi è concepito, anche nella riformulazione proposta dal presidente, in termini limitativi: a suo avviso, non si dovrebbe solo «impedire la formazione di monopoli pubblici e privati», ma anche provvedere in positivo per favorire l'accesso degli aspiranti imprenditori al mercato. Inoltre i monopoli non sono l'unico problema: esistono anche i mercati chiusi, ovvero mercati che non sono concorrenziali, ma non sono neanche monopolistici.

Giuseppe CALDERISI (Pdl), nel riformulare il suo emendamento 1.12 nei termini suggeriti dal presidente, osserva che il termine «monopoli» può essere interpretato in senso lato, come riferito a tutte le forme di mercato chiuso.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, si riserva di riflettere meglio sulla formulazione di questa disposizione in vista della discussione in Assemblea.

La Commissione approva l'emendamento Calderisi 1.12 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 5*).

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), nel ritirare il suo emendamento 1.16, osserva che esso è ispirato a un principio di equità: quando si rafforzano le libertà individuali, occorre rafforzare nel contempo anche le responsabilità dei singoli, i doveri. Libertà e responsabilità sono infatti due lati inseparabili. Ritira quindi il suo articolo aggiuntivo 1.01.

Pierguido VANALLI (LNP) riformula il suo articolo aggiuntivo 1.02 nei termini suggeriti dal presidente.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'articolo aggiuntivo Vanalli 1.02 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 5*); respinge l'emendamento Bressa 2.1; e approva gli emendamenti Lorenzin 2.4 e Mantini 2.7 (quest'ultimo fatto proprio dal deputato Bressa).

Gianclaudio BRESSA (PD) riformula l'emendamento Mantini 2.8, da lui sottoscritto, nei termini suggeriti dal presidente.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'emendamento Mantini 2.8 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 5*) e respinge l'emendamento Bressa 3.1.

Pierguido VANALLI (LNP) riformula il suo emendamento 3.2 nei termini prospettati dal presidente.

La Commissione approva l'emendamento Vanalli 3.2 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato 5*).

Giuseppe CALDERISI (PdL) ritira il suo emendamento 3.3.

Pierguido VANALLI (LNP) ritira il suo emendamento 3.5.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritira il suo emendamento 3.6.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che, essendosi così concluso l'esame degli emendamenti, il testo sarà trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva per l'acquisizione del rispettivo parere. Quindi rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

ALLEGATO 5

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione (Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi, e C. 4328 Mantini).

EMENDAMENTI

ART. 1.

Sopprimerlo.

***1. 1.**Favia, Donadi.

Sopprimerlo.

***1. 2.**Bressa, Amici, Bordo, D'Antona, Ferrari, Fontanelli, Giachetti, Giovanelli, Lo Moro, Minniti, Naccarato, Pollastrini, Vassallo, Zaccaria.

Sostituirlo con il seguente:

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 41 della Costituzione).

All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«L'attività economica privata è libera nel rispetto dei principi di concorrenza e di responsabilità sociale»;

b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nel rispetto del principio di semplificazione amministrativa».

1. 3.Mantini.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», sostituire il primo periodo con i seguenti: L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere. La legge determina gli opportuni controlli sulle modalità del loro esercizio.

Conseguentemente, al medesimo comma 1, capoverso «Art. 41», sopprimere l'ultimo periodo.

1. 4.Favia, Donadi.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», sostituire il primo periodo con il seguente: L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere. Esse si svolgono secondo i principi della concorrenza e della responsabilità sociale.

1. 5.Lanzillotta.

Al primo comma, capoverso «Art. 41», primo periodo, sopprimere le parole da: ed è fino alla fine del periodo.

1. 6.Favia, Donadi.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», secondo periodo, sopprimere le seguenti parole: con i principi fondamentali della Costituzione.

1. 7.Favia, Donadi.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», secondo periodo, dopo la parola: sicurezza, aggiungere la seguente: all'ambiente.

1. 8.Zeller, Brugger.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», secondo periodo, dopo la parola: sicurezza, aggiungere la seguente: alla salute.

1. 9.Zeller, Brugger.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», dopo il secondo periodo, aggiungere il seguente: In forza del principio di sussidiarietà, spetta all'autonoma iniziativa dei soggetti privati lo svolgimento di tutte quelle attività di interesse pubblico che possono essere assicurate in modo adeguato ed efficiente.

1. 10.Vanalli.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», dopo il secondo periodo, aggiungere il seguente: Le leggi della Repubblica tutelano e promuovono la libera concorrenza nello svolgimento di ogni attività economica anche agevolando, per ogni iniziativa economica, l'accesso al mercato.

1. 11.Lanzillotta.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», dopo il secondo periodo, inserire il seguente: La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati o di tutelare situazioni di fondamentale interesse pubblico.

1. 12.Calderisi, Bertolini, Orsini.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», dopo il secondo periodo, inserire il seguente: La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

1. 12.(nuova formulazione) Calderisi, Bertolini, Orsini.

(Approvato)

Al comma 1, capoverso «Art. 41», sopprimere il terzo periodo.

1. 13.Favia, Donadi.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», sostituire il terzo periodo con i seguenti: La Repubblica promuove e tutela il libero ed effettivo esercizio di ogni attività economica secondo il principio di concorrenza, attraverso la rimozione degli ostacoli esistenti per l'accesso al mercato nella legislazione riguardante lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Le funzioni amministrative ai vari livelli di governo e nelle Autorità indipendenti sono organizzate in modo da facilitare il buon funzionamento del mercato, secondo i principi di semplificazione procedimentale e di tempestività dell'azione.

1. 14.Tassone.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», terzo periodo, dopo le parole: ai principi aggiungere le seguenti: di libera concorrenza.

1. 15.Cazzola.

Al comma 1, capoverso «Art. 41», dopo il terzo periodo, aggiungere il seguente: È fatto divieto di condonare illeciti commessi per violazioni delle norme, anche fiscali, che regolano l'iniziativa e l'attività economica dei cittadini e delle imprese.

1. 16.Lanzillotta.

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis.

(Modifica dell'articolo 43 della Costituzione).

All'articolo 43, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente:

«Lo Stato e gli altri enti pubblici affidano la gestione di tali imprese secondo le regole della concorrenza».

1. 01.Lanzillotta.

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis.

(Modifica dell'articolo 45 della Costituzione).

1. Al secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e delle piccole e medie imprese».

1. 02.Vanalli.

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis.

(Modifica dell'articolo 45 della Costituzione).

1. Al secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le parole: «e delle piccole imprese».

1. 02.*(nuova formulazione)* Vanalli.

(Approvato)

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis.

(Modifica dell'articolo 53 della Costituzione).

1. All'articolo 53 della Costituzione, dopo il secondo comma, aggiungere il seguente: «La legge tributaria non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo».

1. 03.Zeller, Brugger.

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis.

(Modifica dell'articolo 53 della Costituzione).

1. All'articolo 53 della Costituzione, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica.

Tranne che nel caso previsto dal terzo comma, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono.

Le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti, la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti.

I termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti dei tributi non possono essere prorogati.

1. 04. Gianfranco Conte, Ventucci, Bernardo, Savino.

ART. 2.

Sopprimerlo.

2. 1.Bressa, Amici, Bordo, D'Antona, Ferrari, Fontanelli, Giachetti, Giovanelli, Lo Moro, Minniti, Naccarato, Pollastrini, Vassallo, Zaccaria.

Al comma 1, capoverso «Art. 97», primo periodo, sopprimere le parole: delle libertà dei cittadini e.

2. 2.Favia, Donadi.

Al comma 1, capoverso «Art. 97», primo periodo, sopprimere le seguenti parole: delle libertà.

2. 3.Zeller, Brugger.

Al comma 1, capoverso «Art. 97», primo periodo, dopo la parola: cittadini aggiungere le seguenti: , dei diritti delle persone.

2. 4.Cazzola.

(Approvato)

Al comma 1, capoverso «Art. 97», primo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: , nel rispetto dei diritti e dei doveri.

2. 5.Mantini.

Al comma 1, capoverso «Art. 97», secondo periodo, dopo le parole: siano assicurate, aggiungere le seguenti: la legalità, la partecipazione,.

2. 6.Mantini.

Al comma 1, capoverso «Art. 97», quarto periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: , nel rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

2. 7.Mantini.

(Approvato)

Al comma 1, capoverso «Art. 97», quinto periodo, dopo le parole: pubbliche amministrazioni, aggiungere le seguenti: e alle nomine negli enti pubblici e dopo le parole: salvi i casi, aggiungere: eccezionali.

2. 8.Mantini.

Al comma 1, capoverso «Art. 97», quinto periodo, dopo le parole: salvo i casi, aggiungere la seguente: eccezionali.

2. 8.(nuova formulazione) Mantini.

(Approvato)

ART. 3.

Sopprimerlo.

3. 1.Bressa, Amici, Bordo, D'Antona, Ferrari, Fontanelli, Giachetti, Giovanelli, Lo Moro, Minniti, Naccarato, Pollastrini, Vassallo, Zaccaria.

Sostituirlo con il seguente:

Art. 3.

(Modifica all'articolo 118 della Costituzione).

1. All'articolo 118 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:
«I Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato esercitano solo le attività che non possono essere svolte in modo più efficace dall'iniziativa autonoma dei privati».

3. 2.Vanalli.

Sostituirlo con il seguente:

Art. 3.

(Modifica all'articolo 116 della Costituzione).

1. All'articolo 118 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:
«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati».

3. 2.(nuova formulazione) Vanalli.

(Approvato)

Al comma 1, sostituire le parole da: garantiscono fino alla fine del comma con le seguenti: svolgono le attività di produzione dei beni ed erogazioni di servizi solo qualora le stesse non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

3. 3.Calderisi, Bertolini, Orsini.

Al comma 1, sopprimere le parole: garantiscono e ed aggiungere, in fine, le seguenti: , di concorrenza e di merito, e garantiscono atti di auto amministrazione basati sul rispetto della legge e della responsabilità professionale.

3. 4.Mantini.

Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: anche attraverso misure fiscali.
3. 5.Vanalli.

Al comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: ... Essi intervengono nell'attività economica esclusivamente allorché si accerti che l'iniziativa e l'attività economica dei privati non è in grado di operare con efficacia ed efficienza.
3. 6.Lanzillotta.

I Commissione - Resoconto di giovedì 22 settembre 2011

SEDE REFERENTE

Giovedì 22 settembre 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito e il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 15.30.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Cost. Mantini.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 settembre 2011.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, comunica che, sul testo risultante dagli emendamenti, sono stati espressi i seguenti pareri da parte delle Commissioni competenti in sede consultiva: favorevole con un'osservazione della Commissione finanze; favorevole della Commissione attività produttive; favorevole con osservazioni della Commissione lavoro. La Commissione parlamentare per le questioni regionali, invece, non si è espressa.

Per quanto attiene, in particolare, all'osservazione contenuta nel parere della Commissione finanze, chiarisce che la riforma costituzionale dell'articolo 53 dovrà essere eventualmente affrontata nell'ambito di un autonomo provvedimento, in quanto richiede uno specifico approfondimento.

Presenta quindi due emendamenti (*vedi allegato*), volti a correggere il titolo del provvedimento e a rendere più scorrevole la formulazione della novella che si apporta al primo comma dell'articolo 97 della Costituzione. Ne raccomanda pertanto l'approvazione.

Il ministro Roberto CALDEROLI esprime parere favorevole sugli emendamenti del presidente e relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti 2.100 e Tit. 1.1 del relatore.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che sta valutando l'eventualità di proporre, per la fase di discussione in Assemblea, un emendamento volto a riformulare

la novella all'articolo 118 nel senso di precisare che Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni esercitano «solamente» le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati. Chiede quindi se vi siano dichiarazioni di voto sul conferimento del mandato al relatore a riferire in senso favorevole.

Mario TASSONE (UdCpTP) preannuncia il voto contrario del suo gruppo, che non condivide l'impianto del provvedimento, né il modo in cui la discussione è stata condotta dalla maggioranza, che non ha mostrato alcuna apertura nei confronti delle proposte dell'opposizione.

Roberto ZACCARIA (PD) sottolinea come le modifiche previste dal provvedimento in esame all'attuale articolo 41 della Costituzione determinino un indebolimento delle garanzie previste per la libertà di iniziativa economica privata, che attualmente sono fortissime. Oggi infatti è la Costituzione a garantire l'iniziativa economica privata e a stabilirne nel contempo i limiti, mentre con l'approvazione della riforma in esame la fissazione dei limiti dell'iniziativa imprenditoriale sarebbe demandata interamente alla legge ordinaria: si prevede infatti che «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». In sostanza, le garanzie per l'attività economica privata vengono decostituzionalizzate.

Ricorda che, in generale, le garanzie costituzionali non sono solo quelle desumibili dalla formulazione letterale degli articoli costituzionali, ma anche quelle che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in decenni di riflessione: con riferimento all'articolo 41, ad esempio, è pacificamente riconosciuto che la concorrenza sia un valore tutelato dalla Costituzione, anche se non espressamente sancito. Esplicitare quel che è implicito altera l'equilibrio del testo costituzionale, perché mina l'affidabilità del principio per cui la Costituzione non è soltanto il suo testo scritto, ma anche l'insieme dei principi che se ne possono desumere in via interpretativa. In altre parole - come da lui sottolineato in altre occasioni - se si considera lacuna quanto nella Costituzione non è detto espressamente, allora le lacune risulteranno essere moltissime.

Preannuncia quindi il voto contrario del suo gruppo.

David FAVIA (IdV), nel preannunciare il voto contrario del suo gruppo, osserva che, per quanto riguarda l'articolo 41, il provvedimento in esame tenta di piegare il testo costituzionale nel senso dell'ideologia della destra, senza alcun confronto con l'opposizione. In nome del liberismo economico più spinto, che è promosso dagli imprenditori e ha già causato danni alla legislazione del lavoro, viene cancellato dalla Costituzione il principio della limitazione dell'attività di impresa in funzione dell'utilità sociale.

Per quanto riguarda invece l'articolo 118, giudica aberrante la novella proposta dal testo in esame, la quale tende in sostanza alla privatizzazione di tutti i servizi pubblici, dalla sanità, all'istruzione, alla distribuzione di acqua, trascurando che la gestione pubblica di certi servizi essenziali è una garanzia fondamentale per i cittadini.

Si riserva di argomentare meglio nel corso della discussione in Assemblea le ragioni di dissenso del suo gruppo, il quale in ogni caso si opporrà a questo provvedimento con ogni mezzo lecito.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire al relatore, presidente Bruno, il mandato a riferire all'Assemblea in senso favorevole sul testo del disegno di legge costituzionale C. 4144 Governo, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Donato BRUNO, *presidente*, preannuncia che, considerata l'importanza della riforma in esame, si riserva di convocare la Commissione in composizione plenaria, in luogo del comitato dei nove, per la valutazione degli emendamenti da discutere in Assemblea.

ALLEGATO

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. (Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi, e C. 4328 Mantini).

EMENDAMENTI

ART. 2.

Al comma 1, capoverso Art. 97, primo comma, sostituire le parole: delle libertà dei cittadini, dei diritti delle persone e del bene comune con le seguenti: delle libertà e dei diritti dei cittadini e del bene comune.

2. 100. Il Relatore.

(Approvato)

Al titolo, dopo le parole: 41, aggiungere le seguenti: 45,

Tit. 1.1. Il Relatore.

(Approvato)

N. 4144-3039-3054-3967-4328-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 22 settembre 2011

(Relatore: **BRUNO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(**BERLUSCONI**)

DAL MINISTRO PER LE RIFORME PER IL FEDERALISMO
(**BOSSI**)

DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(**TREMONTI**)

DAL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
(**CALDEROLI**)

DAL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
(**ROMANI**)

DAL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE
(**BRUNETTA**)

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
(**ALFANO**)

E DAL MINISTRO PER I RAPPORTI CON LE REGIONI E PER LA COESIONE TERRITORIALE
(**FITTO**)

—
Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione

Presentato il 7 marzo 2011

NOTA: Per il testo delle proposte di legge nn. 3039, 3054, 3967 e 4328 si vedano i relativi stampati.

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

n. 3039, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIGNALI, LUPI, PALMIERI, PIZZOLANTE, CARLUCCI

Modifiche all'articolo 41 della Costituzione, concernente
l'iniziativa economica privata

Presentata il 14 dicembre 2009

n. 3054, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIGNALI, LUPI, PALMIERI, PIZZOLANTE, CARLUCCI

Modifiche agli articoli 41, 45, 47 e 53 della Costituzione, in
materia di iniziativa economica privata e di prelievo fiscale

Presentata il 16 dicembre 2009

n. 3967, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA COSCIONI, MECACCI,
MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Modifica dell'articolo 41 della Costituzione, concernente la
libertà d'iniziativa economica e il principio della concorrenza

Presentata il 15 dicembre 2010

n. 4328, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MANTINI, GIORGIO CONTE, LAMORTE, PISICCHIO

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, concernenti la libertà dell'attività economica privata e l'esercizio delle pubbliche funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali

Presentata il 3 maggio 2011

ONOREVOLI COLLEGI! — Il testo che la I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) sottopone all'approvazione dell'Assemblea interviene sugli articoli 41, 45, 97 e 118 della Costituzione con la finalità di potenziare l'impianto di tali articoli, valorizzando i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica.

Il provvedimento intende collocarsi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea, in cui la libertà di concorrenza — espressione di una piena libertà economica — è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta.

Accanto a ciò, è la stessa globalizzazione dei mercati che impone in maniera stringente di rafforzare la competitività del sistema-Paese e pone la necessità di realizzare profonde riforme istituzionali per favorire le condizioni giuridico-istituzionali che caratterizzano un mercato moderno ed efficace.

Contesto normativo e contenuto.

Il provvedimento in esame, come risultante dall'esame in sede referente svolto dalla I Commissione, novella l'articolo 41 della Costituzione modificandone i primi due commi, inserendo un nuovo terzo comma e sostituendo il terzo (che ora diventa quarto comma).

Le ragioni dell'intervento, evidenziate nel corso dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione e richiamate dalla relazione illustrativa di accompagnamento al disegno di legge C. 4144 Governo, che la Commissione ha adottato come testo base, poggiano su diversi aspetti. In primo luogo, come già evidenziato, si intende potenziare l'impianto dell'articolo 41 valorizzando i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità

economica. Al tempo stesso, vi è la finalità di superare incertezze e contraddizioni nella vigente formulazione dell'articolo 41, ampiamente dibattute in questi anni dalla dottrina, che da una parte prevede la libertà dell'iniziativa economica privata e dall'altra stabilisce i suoi limiti.

Com'è noto, il testo vigente dell'articolo 41 stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Le difficoltà interpretative relative al rapporto tra la libertà di iniziativa economica sancita dal primo comma e la sua delimitazione operata dal secondo e dal terzo comma sono state oggetto di approfondito dibattito da parte della dottrina, che ha tra l'altro evidenziato come nella formulazione dell'articolo si rinvenivano le tracce delle opposte posizioni sostenute nell'Assemblea costituente dalle principali forze politiche in materia di iniziativa economica privata e di ruolo dello Stato in economia.

Al contempo, il principio della libera concorrenza è ormai entrato prepotentemente nell'ordinamento giuridico costituzionale attraverso il nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), che colloca la tutela della concorrenza tra le materie di esclusiva competenza statale.

La novella disposta dall'articolo 1 del testo in esame sancisce dunque preliminarmente la *libertà* dell'attività economica privata, oltre che dell'*iniziativa* economica privata, formalizzando così la diffusa interpretazione della disposizione vigente, secondo la quale la garanzia costituzionale dell'iniziativa economica privata si estende all'attività che ne costituisce lo svolgimento, fermi restando i limiti stabiliti per

l'attività economica (pubblica e privata) dal medesimo articolo 41.

Il testo in esame introduce inoltre al primo comma dell'articolo 41 il principio che è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Viene poi novellato il secondo comma dell'articolo 41 per introdurre, tra i limiti all'iniziativa e all'attività economica privata, anche quello del rispetto dei principi fondamentali della Costituzione. Per effetto della novella proposta, il secondo comma dell'articolo 41 reca: « Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana ».

Al riguardo, si ricorda che in merito all'interpretazione del vigente secondo comma dell'articolo 41, la giurisprudenza costituzionale è ampiamente intervenuta. In particolare, nella sentenza n. 4 del 1962 la Corte ha rilevato che l'articolo 41 della Costituzione, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ha consentito l'apposizione di limiti al suo esercizio subordinandola però ad una duplice condizione: e cioè richiedendo, sotto l'aspetto sostanziale, che tali limiti corrispondano all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge, alla quale la materia è riservata, sia pure in modo non assoluto.

Il testo adottato dalla Commissione prevede poi, a seguito dell'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame in sede referente, l'introduzione di un nuovo terzo comma all'articolo 41 della Costituzione, volto a specificare che la legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

Infine, il vigente terzo comma dell'articolo 41 (ora quarto comma) viene interamente riscritto prevedendo che la legge si conforma ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi. Si indica quindi una preferenza per le forme di controllo successivo delle attività economiche private, senza impedire esplicita-

mente il ricorso ad altri strumenti, anche di natura preventiva. In particolare, con tale formulazione si segue una tendenza delle politiche legislative economiche degli anni più recenti che, anche sulla scorta del diritto europeo, si sono dichiaratamente ispirate ad obiettivi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa.

La finalità è quella di eliminare sia le antinomie presenti nel testo della vigente disposizione sia l'antitesi venutasi a creare tra questa e i principi dell'Unione europea. Se, infatti, il sistema misto delineato dall'articolo 41 si è di fatto orientato verso un'interpretazione liberista che afferma il primato della libertà d'impresa e che, quindi, nella sua pratica attuazione non è stato capace di legittimare un « disegno globale dell'economia » da parte dello Stato per indirizzarla e coordinarla verso fini sociali, è pur vero che esso contiene in sé la capacità di legittimare singole e frammentarie disposizioni capaci di incidere sul sistema economico.

Quanto ai principi dell'Unione europea, va ricordato che l'articolo 16, « Libertà d'impresa », della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza) riconosce in modo esplicito la libertà d'impresa come diritto fondamentale dell'individuo, conformemente al diritto dell'Unione europea e alle legislazioni e prassi nazionali.

Nel corso dell'esame in sede referente, svolto dalla I Commissione, è stato accolto un articolo aggiuntivo finalizzato a modificare il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione nel senso di aggiungere, in fine, le parole: « e delle piccole imprese ».

Il testo dell'articolo 45, così emendato, recherebbe dunque la seguente formulazione: « La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato e delle piccole imprese ».

Il testo che si sottopone all'Assemblea interviene poi sull'articolo 97, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione, sostituendolo interamente.

Tale modifica va dunque letta in stretto collegamento con quella relativa alla li-

bertà di iniziativa economica, in quanto il buon funzionamento della pubblica amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Perciò, la finalità dell'intervento emendativo è quella di aggiornare il testo costituzionale valorizzando il modello di amministrazione che si è affermato nell'ordinamento.

La modifica prevista dall'articolo propone, in primo luogo, l'inserimento di due nuovi commi iniziali.

Si prevede così che « le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà e dei diritti dei cittadini e del bene comune. L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza ».

Si esplicita in tal modo un principio, immanente nell'ordinamento, che evidenzia la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale, secondo il modello della cosiddetta amministrazione di risultato, ossia un'amministrazione responsabile non solo della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti.

Con il nuovo secondo comma vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui al vigente articolo 97, primo comma, della Costituzione ed enucleati dalla legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990).

La seconda modifica proposta novella l'attuale primo comma dell'articolo 97, il quale dispone che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge.

Tale riserva di legge è stata interpretata come riserva relativa e limitata ai soli uffici-organo, in modo da non irrigidire oltre misura il disegno organizzativo delle amministrazioni. La disposizione si ricollega all'analoga riserva contenuta dall'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, in materia di numero e attribuzioni dei ministeri.

La novella prevista dall'articolo in esame prevede la sostituzione dell'espressione « pubblici uffici » con quella di « pubbliche amministrazioni ».

Infine, gli ulteriori commi dell'articolo 97 sono volti a specificare, da una parte, che « nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, nel rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione ». Dall'altra parte, la formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 97 — secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge — viene modificata sia per precisare che tali casi devono avere carattere eccezionale, sia per introdurre il principio in base al quale la carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito.

In tale modo, diviene principio costituzionale il concetto in base al quale il criterio del merito deve essere impiegato anche nella disciplina delle progressioni in carriera.

La finalità delle modifiche proposte all'articolo 97 è dunque quella di elevare al rango costituzionale modelli di rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione ispirati alla fiducia, alla trasparenza e al rispetto dell'autonomia dell'azione privata, garantendo al contempo la valorizzazione del personale dipendente pubblico.

Infine il testo che si sottopone all'Assemblea novella il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione che, a seguito della revisione costituzionale del Titolo V della parte II intervenuta nel 2001, riconosce il principio della cosiddetta sussidiarietà orizzontale o sociale, vale a dire di quel modello politico-organizzativo nel quale è favorita l'autonomia del corpo sociale e l'intervento pubblico è previsto solo quando la cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali.

È in questo senso che il principio viene richiamato dal vigente ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, ai sensi del quale: « Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà ».

Con la novella proposta, volta a rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, si stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

Istruttoria legislativa svolta.

La I Commissione ha avviato l'esame in sede referente degli abbinati progetti di legge costituzionale (C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Mantini) il 19 aprile 2011 deliberando successivamente di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

La Commissione ha dunque proceduto, nella seduta del 15 settembre 2011, alle audizioni dei seguenti esperti della materia: Piero Calandra, professore di diritto amministrativo, Massimo Luciani, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico, Ilenia Massa Pinto, professore associato confermato di diritto costituzionale, Giampaolo Rossi, professore ordinario di diritto amministrativo, e Serena Sileoni, ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni.

Il 15 settembre 2011 è stato adottato, come testo base, il disegno di legge costituzionale n. 4144 del Governo. Nella seduta della Commissione del 21 settembre 2011 sono stati quindi esaminati gli emendamenti proposti approvando proposte emendative di diversi gruppi.

Infine, nella seduta del 22 settembre 2011, è stato dato mandato al relatore a riferire in Assemblea in senso favorevole sul testo adottato dalla Commissione come testo base nel corso dell'esame in sede referente.

Pareri delle Commissioni in sede consultiva.

Sul testo elaborato dalla I Commissione nel corso dell'esame in sede referente è stato acquisito il parere favorevole della X Commissione (Attività produttive), il parere favorevole con un'osservazione della

VI Commissione (Finanze) ed il parere favorevole con osservazioni della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato).

In particolare, nel parere della Commissione Finanze si segnala l'opportunità di affrontare – in questa o in un'altra sede – il tema dell'inserimento nella Costituzione di alcuni principi fondamentali, sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge n. 212 del 2000, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica.

La Commissione Lavoro, nel proprio parere, ha prospettato l'opportunità di inserire – nell'ambito della nuova formulazione del terzo comma (ora quarto comma) – un richiamo espresso ai principi di « libera concorrenza » e di « responsabilità sociale dell'impresa ». Al contempo, all'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, la XI Commissione ha segnalato l'esigenza di chiarire il concetto di « semplicità », atteso che esso dovrebbe riferirsi alle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini anziché, come sembra emergere dal testo, all'esercizio delle pubbliche funzioni.

I rilievi espressi dalle Commissioni in sede consultiva potranno dunque essere oggetto di specifici approfondimenti nel prosieguo della discussione. Quanto al rilievo della Commissione Finanze, si ricorda che la questione è stata già affrontata nel corso dell'esame in sede referente decidendo di dedicare ad essa specifici approfondimenti, anche tenendo conto che alla I Commissione è assegnata una proposta di legge che interviene specificamente sull'articolo 53 della Costituzione (C. 962 Conte).

L'auspicio è dunque quello che quest'Assemblea possa giungere in tempi brevi all'approvazione del testo in esame, volto a potenziare l'impianto degli articoli 41, 45, 97 e 118 della Costituzione, così contribuendo a dotare l'Italia di una maggiore capacità competitiva, tanto più importante in un momento di così difficile congiuntura economica.

Il testo costituirebbe inoltre uno dei pilastri di una revisione costituzionale più ampia, che riguarda l'introduzione nella Carta del principio del pareggio di bilancio ed il ridisegno dell'architettura dello Stato.

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

La VI Commissione,

esaminato il disegno di legge costituzionale n. 4144, recante « Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione », adottato quale testo base dalla Commissione di merito, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente, cui sono abbinata le proposte di legge costituzionale n. 3039 e n. 3054 Vignali, n. 3967 Beltrandi e n. 4328 Mantini;

evidenziato come sia opportuno affrontare, nel quadro complessivo degli interventi di riforma costituzionale, anche il tema della revisione dell'articolo 53 della Costituzione, in considerazione del fatto che il rapporto fiscale costituisce un elemento fortemente incidente sul contesto in cui si svolgono le attività economiche,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di affrontare, nell'ambito del provvedimento in esame, ovvero in altro intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali, sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge n. 212 del 2000, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica, quali, ad esempio:

circoscrivere a casi eccezionali, e solo attraverso norme di legge ordinaria esplicitamente qualificate come tali, l'adozione di norme interpretative in materia tributaria;

vietare, di norma, la retroattività di disposizioni concernenti gli elementi costitutivi dei tributi;

stabilire che le modifiche relative a tributi periodici si applichino solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono;

stabilire che i nuovi adempimenti a carico dei contribuenti abbiano necessariamente una scadenza ragionevolmente ampia, successiva alla data dell'entrata in vigore delle norme che li introducono o all'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione.

PARERE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE

(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge costituzionale n. 4144, recante « Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione », come risultante al termine dell'esame degli emendamenti presso la Commissione di merito;

segnalata l'opportunità di individuare riferimenti più adeguati ai valori su cui è fondata l'Unione europea con particolare riferimento al quadro delle libertà economiche;

rilevato che il provvedimento in esame intende valorizzare i principi che sono a fondamento della politica economica, in tal modo favorendo la realizzazione di condizioni giuridico-istituzionali adeguate ad un contesto produttivo globalizzato e profondamente cambiato negli ultimi anni;

preso atto che l'intervento di revisione costituzionale in esame mira, in primo luogo, a eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41 della Costituzione, offrendo una garanzia costituzionale di libertà non soltanto alla fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche ai successivi momenti del suo svolgimento, comprendendo l'intera attività economica, sulla quale andrebbero applicate preferibilmente misure di controllo successive;

osservato che le ulteriori modifiche costituzionali previste si pongono in stretta connessione con la modifica dell'articolo 41, dal momento che il buon funzionamento della pubblica amministrazione (a cui mira la modifica dell'articolo 97), al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune, costituisce sicuramente un fattore di

competitività per i privati, mentre il rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale (introdotto con la modifica dell'articolo 118) legittima l'intervento pubblico solo qualora la stessa cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali;

apprezzato che nel nuovo testo dell'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, è stato precisato che le pubbliche funzioni sono al servizio anche dei « diritti delle persone », oltre che delle libertà dei cittadini e del bene comune, essendo il concetto di diritto più ampio e differenziato rispetto al concetto di libertà;

preso atto, peraltro, che il provvedimento tende prevalentemente — e ciò è di certo necessario, ma non sufficiente — a stabilire nuovi rapporti più dinamici e collaborativi tra l'attività economica e la pubblica amministrazione;

rilevata l'opportunità di rafforzare — anche in un'ottica di sostegno del lavoro pubblico e privato — taluni dei principi che lo stesso disegno di legge costituzionale dichiara di voler promuovere;

segnalata, altresì, l'esigenza, con riferimento all'articolo 3 del disegno di legge, di coordinare quanto previsto nella nuova stesura del quarto comma dell'articolo 118 con gli eventuali progetti di revisione costituzionale riguardanti l'ordinamento delle autonomie locali,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, sostitutivo dell'articolo 41 della Costituzione, valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire — nell'ambito della nuova formulazione del terzo comma — un inciso finale che richiami i principi di « libera concorrenza » e di « responsabilità sociale dell'impresa », che rappresentano elementi costitutivi a fondamento dell'Unione europea, anche sotto il profilo della libera circolazione dei lavoratori;

b) all'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, si raccomanda di chiarire, al secondo comma, il concetto di « semplicità », atteso che esso dovrebbe riferirsi — piuttosto che, come sembrerebbe, all'esercizio delle pubbliche funzioni — alle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

TESTO
DEL DISEGNO DI LEGGE
COSTITUZIONALE N. 4144

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 41 della Costituzione).

1. L'articolo 41 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 41. — L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principî fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge si conforma ai principî di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi ».

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 97 della Costituzione).

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 97. — Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 41 della Costituzione).

1. *Identico:*

« ART. 41. — *Identico.*

Identico.

La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

Identico.

ART. 2.

(Modifica all'articolo 45 della Costituzione).

1. Al secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e delle piccole imprese ».

ART. 3.

(Modifica dell'articolo 97 della Costituzione).

1. *Identico:*

« ART. 97. — Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà e **dei diritti** dei cittadini e del bene comune.

L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza.

Le pubbliche amministrazioni sono organizzate secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvi i casi stabiliti dalla legge. La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito ».

ART. 3.

(Modifica all'articolo 118 della Costituzione).

1. All'articolo 118 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:

« Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni garantiscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà ».

Identico.

Identico.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, **nel rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione.**

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvi i casi **eccezionali** stabiliti dalla legge. La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito ».

ART. 4.

(Modifica all'articolo 118 della Costituzione).

1. *Identico:*

« Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni **esercitano le** attività **che non possono essere svolte adeguatamente dai** cittadini singoli o associati ».

Resoconti dell'Assemblea

Discussione del disegno di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione (A.C. 4144-A); e delle abbinare proposte di legge costituzionale: Vignali ed altri; Vignali ed altri; Beltrandi ed altri; Mantini ed altri; (A.C. 3039-3054-3967-4328) (ore 15,02).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione in prima deliberazione del disegno di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione; e delle abbinare proposte di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Vignali ed altri; Vignali ed altri; Beltrandi ed altri; Barbieri; Mantini ed altri.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali - A.C. 4144-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare Partito Democratico ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, presidente della Commissione Affari costituzionali, onorevole Bruno.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Onorevoli Colleghi, il testo che la I Commissione sottopone all'approvazione dell'Assemblea interviene sugli articoli 41, 45, 97 e 118 della Costituzione, con la finalità di potenziare l'impianto di tali articoli, valorizzando i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica.

Il provvedimento intende collocarsi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea, in cui la libertà di concorrenza - espressione di una piena libertà economica - è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni Novanta.

Accanto a ciò, è la stessa globalizzazione dei mercati che impone in maniera stringente di rafforzare la competitività del sistema Paese e pone la necessità di realizzare profonde riforme istituzionali per favorire le condizioni giuridico-istituzionali che caratterizzano un mercato moderno ed efficace.

Il provvedimento in esame, come risultante dall'esame in sede referente svolto dalla I Commissione, novella l'articolo 41 della Costituzione, modificandone i primi due commi, inserendo un nuovo terzo comma e sostituendo il terzo, che ora diventa quarto comma.

Le ragioni dell'intervento, evidenziate nel corso dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione e richiamate dalla relazione illustrativa di accompagnamento al disegno di legge Atto Camera, n. 4144, di iniziativa governativa, che la Commissione ha adottato come testo base poggiano su diversi aspetti. In primo luogo, come già evidenziato, si intende potenziare l'impianto dell'articolo 41, valorizzando i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica. Al tempo stesso, vi è la finalità di superare incertezze e contraddizioni nella vigente formulazione dell'articolo 41, ampiamente dibattute in questi anni dalla dottrina, che da una parte prevede la libertà dell'iniziativa economica privata e dall'altra stabilisce i suoi limiti.

Com'è noto, il testo vigente dell'articolo 41 stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Le difficoltà interpretative relative al rapporto tra la libertà di iniziativa economica, sancita dal primo comma, e la sua delimitazione, operata dal secondo e dal terzo comma, sono state oggetto di approfondito dibattito da parte della dottrina, che ha tra l'altro evidenziato come nella formulazione dell'articolo si rinvenivano le tracce delle opposte posizioni sostenute nell'Assemblea costituente dalle principali forze politiche in materia di iniziativa economica privata e di ruolo dello Stato in economia.

Al contempo, il principio della libera concorrenza è ormai entrato prepotentemente nell'ordinamento giuridico costituzionale attraverso il nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), che colloca la tutela della concorrenza tra le materie di esclusiva competenza statale.

La novella disposta dall'articolo 1 del testo in esame sancisce dunque preliminarmente la libertà dell'attività economica privata, oltre che dell'iniziativa economica privata, formalizzando così la diffusa interpretazione della disposizione vigente, secondo la quale la garanzia costituzionale dell'iniziativa economica privata si estende all'attività che ne costituisce lo svolgimento, fermi restando i limiti stabiliti per l'attività economica, pubblica e privata, dal terzo comma, ora quarto comma, dell'articolo 41. Il testo in esame introduce inoltre, al primo comma dell'articolo 41, il principio che è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Viene poi novellato il secondo comma dell'articolo 41 per introdurre, tra i limiti all'iniziativa all'attività economica privata, anche quello del rispetto dei principi fondamentali della Costituzione. Per effetto della novella proposta, il secondo comma dell'articolo 41 reca: «Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Al riguardo, si ricorda che in merito all'interpretazione del vigente secondo comma dell'articolo 41, la giurisprudenza costituzionale è ampiamente intervenuta. In particolare, nella sentenza n. 4 del 1962 la Corte ha rilevato che l'articolo 41 della Costituzione, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ha consentito l'apposizione di limiti al suo esercizio, subordinandola però ad una duplice condizione: e cioè richiedendo, sotto l'aspetto sostanziale, che tali limiti corrispondano

all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge, alla quale la materia è riservata, sia pure in modo non assoluto. Il testo adottato dalla Commissione prevede poi l'introduzione di un nuovo terzo comma all'articolo 41 della Costituzione, volto a specificare che la legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici o privati.

Infine, il vigente terzo comma dell'articolo 41, ora quarto comma, viene interamente riscritto, prevedendo che la legge si conforma ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi. Si indica quindi una preferenza per le forme di controllo successivo delle attività economiche private, senza impedire esplicitamente il ricorso ad altri strumenti, anche di natura preventiva. In particolare, con tale formulazione si segue una tendenza delle politiche legislative economiche degli ultimi anni più recenti che, anche sulla scorta del diritto europeo, si sono dichiaratamente ispirate ad obiettivi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa. La finalità è quella di eliminare sia le antinomie presenti nel testo della vigente disposizione sia l'antitesi venutasi a creare tra questa e i principi dell'Unione europea. Se infatti il sistema misto delineato dall'articolo 41 si è di fatto orientato verso un'interpretazione liberista che afferma il primato della libertà d'impresa e che quindi nella sua pratica attuazione non è stato capace di legittimare un disegno globale dell'economia da parte dello Stato per indirizzarla e coordinarla verso fini sociali, è pur vero che esso contiene in sé la capacità di legittimare singole e frammentarie disposizioni capaci di incidere sul sistema economico.

Quanto ai principi dell'Unione europea, va ricordato che l'articolo 16, «Libertà d'impresa», della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cosiddetta Carta di Nizza, riconosce in modo esplicito la libertà d'impresa come diritto fondamentale dell'individuo, conformemente al diritto dell'Unione europea e alle legislazioni e prassi nazionali. Nel corso dell'esame in sede referente svolto dalla I Commissione è stato quindi accolto un articolo aggiuntivo finalizzato a modificare il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione nel senso di inserire in fine le parole: «e delle piccole imprese». Il testo dell'articolo 45, così emendato, recherebbe dunque la seguente formulazione: «La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato e delle piccole imprese».

Il testo che si sottopone all'Assemblea interviene poi sull'articolo 97, che apre la seconda sezione del Titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione, sostituendolo interamente. Tale modifica va dunque letta in stretto collegamento con quella relativa alla libertà di iniziativa economica, in quanto il buon funzionamento della pubblica amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati.

Perciò, la finalità dell'intervento emendativo è quella di aggiornare il testo costituzionale valorizzando il modello di amministrazione che si è affermato nell'ordinamento. La modifica prevista dall'articolo propone, in primo luogo, l'inserimento di due nuovi commi iniziali. Si prevede così che «Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà e dei diritti dei cittadini e del bene comune. L'esercizio,

anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza». Si esplicita in tal modo un principio, immanente nell'ordinamento, che evidenzia la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale, secondo il modello della cosiddetta amministrazione di risultato, ossia un'amministrazione responsabile non solo della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti. Con il nuovo secondo comma vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui al vigente articolo 97, primo comma, della Costituzione ed enucleati dalla legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990).

La seconda modifica proposta novella l'attuale primo comma dell'articolo 97, il quale dispone che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge. Tale riserva di legge è stata interpretata come riserva relativa e limitata ai soli uffici-organo, in modo da non irrigidire oltre misura il disegno organizzativo delle amministrazioni. La disposizione si ricollega all'analoga riserva contenuta dall'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, in materia di numero e attribuzioni dei ministeri. La novella prevista dall'articolo in esame prevede la sostituzione dell'espressione «pubblici uffici» con quella di «pubbliche amministrazioni». Infine, gli ulteriori commi dell'articolo 97 sono volti a specificare, da una parte, che «nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, nel rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione». Dall'altra parte, si introduce il principio in base al quale la carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito. In tale modo, diviene principio costituzionale il concetto in base al quale il criterio del merito deve essere impiegato anche nella disciplina delle progressioni in carriera. La finalità delle modifiche proposte all'articolo 97 è dunque quella di elevare al rango costituzionale i modelli di rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione ispirati alla fiducia, alla trasparenza e al rispetto dell'autonomia dell'azione privata, garantendo al contempo la valorizzazione del personale dipendente pubblico.

Infine il testo che si sottopone all'Assemblea novella il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione che, a seguito della revisione costituzionale del Titolo V della parte II, intervenuta nel 2001, riconosce il principio della cosiddetta sussidiarietà orizzontale o sociale, vale a dire di quel modello politico-organizzativo nel quale è favorita l'autonomia del corpo sociale e l'intervento pubblico è previsto solo quando la cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali. È in questo senso che il principio viene richiamato dal vigente ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, ai sensi del quale: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Con la novella proposta, volta a rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, si stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

La I Commissione ha avviato l'esame in sede referente degli abbinati progetti di legge costituzionale (Atti Camera nn. 4144, di iniziativa del Governo, 3039, di iniziativa dei

deputati Vignali ed altri, 3054, di iniziativa dei deputato Vignali ed altri, 3967, di iniziativa dei deputati Beltrandi ed altri, 4328, di iniziativa dei deputati Mantini ed altri) il 19 aprile 2011, deliberando successivamente di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva nell'ambito dell'istruttoria legislativa sui progetti di legge. La Commissione ha dunque proceduto, nella seduta del 15 settembre 2011, alle audizioni dei seguenti esperti della materia: Piero Calandra, professore di diritto amministrativo, Massimo Luciani, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico, Ilenia Massa Pinto, professore associato di diritto costituzionale, Giampaolo Rossi, professore ordinario di diritto amministrativo, e Serena Sileoni, ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni.

Il 15 settembre 2011 è stato adottato, come testo base, il disegno di legge costituzionale n. 4144 del Governo.

Nella seduta della Commissione del 21 settembre 2011 sono stati, quindi, esaminati gli emendamenti proposti approvando proposte emendative di diversi gruppi.

Infine, nella seduta del 22 settembre 2011 è stato dato mandato al relatore a riferire in Assemblea in senso favorevole sul testo adottato dalla Commissione nel corso dell'esame in sede referente.

Sul testo elaborato dalla I Commissione nel corso dell'esame in sede referente è stato acquisito il parere favorevole della X Commissione, il parere favorevole con un'osservazione della VI Commissione ed il parere favorevole con osservazioni della XI Commissione.

In particolare, nel parere della Commissione finanze si segnala l'opportunità di affrontare, in questa o in altra sede, il tema dell'inserimento nella Costituzione di alcuni principi fondamentali sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica.

La Commissione lavoro, nel proprio parere, ha prospettato l'opportunità di inserire, nell'ambito della nuova formulazione del terzo comma (ora quarto comma), un richiamo espresso ai principi di libera concorrenza e di responsabilità sociale dell'impresa.

Al contempo, relativamente all'articolo 2, sostitutivo dall'articolo 97 della Costituzione, la XI Commissione ha segnalato l'esigenza di chiarire il concetto di semplicità, atteso che esso dovrebbe riferirsi alle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini anziché, come sembra emergere dal testo, all'esercizio delle pubbliche funzioni.

I rilievi espressi dalle Commissioni in sede consultiva potranno, dunque, essere oggetto di specifici approfondimenti nell'ambito del Comitato dei nove.

Quanto al rilievo della Commissione finanze, si ricorda che la questione è stata già affrontata dalla I Commissione nel corso dell'esame in sede referente, decidendo di dedicare ad essa specifici approfondimenti con l'esame di una proposta di legge

dell'onorevole Conte che interviene specificamente sull'articolo 53 della Costituzione (A.C. 962).

L'auspicio è, dunque, quello che questa Assemblea possa giungere alla prima approvazione del testo in esame volto a potenziare l'impianto degli articoli 41, 45, 97 e 118 della Costituzione, così contribuendo a dotare l'Italia di una maggiore capacità competitiva, tanto più importante in un momento di così difficile congiuntura economica.

Il testo costituirebbe, inoltre, uno dei pilastri di una revisione costituzionale più ampia che riguarda l'introduzione nella Carta del principio del pareggio di bilancio e il ridisegno dell'architettura dello Stato.

Signor Presidente, mi consenta di aggiungere, in conclusione, che desidero anticipare sin d'ora che è mia intenzione sottoporre alla Commissione, che è convocata domani per esaminare in composizione plenaria, al posto del Comitato dei nove, gli emendamenti presentati all'Assemblea, tre ipotesi di modifica del testo.

La prima modifica che intendo proporre è quella di modificare il nuovo testo del secondo comma dell'articolo 41 per precisare che «la legge non può stabilire limitazioni all'iniziativa e all'attività economica privata se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà, la dignità umana».

La seconda modifica che intendo proporre riguarda il nuovo terzo comma dell'articolo 41, che potrebbe essere riformulato nei seguenti termini: «la legge disciplina le attività economiche al fine di impedire la formazione di monopoli».

Infine, la terza modifica servirebbe a richiamare, nella nuova formulazione del quarto comma dell'articolo 118, il principio di sussidiarietà che oggi, nel vigente testo dell'articolo, è menzionato.

Quindi, per quanto riguarda l'articolo 1, al comma 1, capoverso articolo 41, la sostituzione potrebbe leggersi nel seguente modo: «la legge non può stabilire limitazioni all'iniziativa e all'attività economica privata se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà, la dignità umana. La legge disciplina le attività economiche al fine di impedire la formazione di monopoli».

Inoltre, per quanto riguarda l'articolo 3, comma 1, il capoverso verrebbe sostituito con il seguente: «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni, sulla base del principio di sussidiarietà, esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati».

Questo sarà, come ho già detto, oggetto di approfondimento e di discussione nella riunione di domani della Commissione in composizione plenaria, in sostituzione del Comitato dei nove (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, la discussione del presente disegno di legge costituzionale non è solo un simbolo della nostra idea costituzionale del mercato, della libertà di impresa e del rapporto fra pubblico e privato nel nostro Paese. Certo, essa è anche un simbolo che indica il tipo di società e di pubblico potere che intendiamo realizzare, ma limitarla a questo, come alcuni commentatori hanno fatto frettolosamente, sarebbe davvero sbagliato.

La riforma al nostro esame ha un contenuto giuridico di rango costituzionale di primaria importanza, in grado di condizionare lo svolgimento dell'attività legislativa, statale e regionale, e di quella amministrativa.

È importante, altresì, sottolineare come il presente disegno di legge costituzionale costituisca un provvedimento unitario. Non sono, infatti, singole e frammentarie norme che vengono modificate, bensì un sistema di disposizioni che toccano tutte il medesimo oggetto e che devono essere tutte modificate al fine di conseguire l'obiettivo di una liberazione di risorse economiche e produttive e di una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento dei privati nell'esercizio di funzioni di pubblico interesse.

Innanzitutto, viene in rilievo la modifica dell'articolo 41 della Costituzione, che regola l'iniziativa economica privata nell'ambito della parte I (Diritti e doveri dei cittadini) del titolo III (Rapporti economici).

L'obiettivo di un intervento di questo tipo è quello di potenziare l'impianto della disposizione, raccordando tra l'altro i suoi contenuti con gli indirizzi culturali e legislativi tracciati dal diritto dell'Unione europea. Il Trattato istitutivo della Comunità europea, infatti, tramite la diretta applicabilità del diritto comunitario nel nostro ordinario, ha soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata desumibile dall'articolo 41 della Costituzione.

Tutti, ormai, convergono sul fatto che vi sia la necessità di una lettura quantomeno evolutiva della disposizione costituzionale attualmente in vigore. La globalizzazione dei mercati, l'integrazione europea ed i rapporti con le economie emergenti impongono un chiarimento costituzionale sul ruolo che rivestono l'iniziativa economica privata e la concorrenza.

L'intervento di revisione costituzionale intende, in primo luogo, eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41. Non si è ritenuto di procedere ad un intervento demolitorio della disposizione, bensì si è scelto di introdurre opportune riformulazioni in grado di eliminare le ambiguità di fondo contenute nella norma (già Einaudi, dall'Assemblea costituente, sosteneva che la disposizione conciliasse l'inconciliabile).

Nella proposta di modifica dell'articolo 41 si afferma il principio della libertà economica e si introduce una riserva di legge per l'introduzione di limiti e condizionamenti all'esercizio della stessa. Tali limiti e condizionamenti possono essere evidentemente solo quelli elencati al secondo comma: principi fondamentali della Costituzione; tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana. L'inserimento,

fra i limiti, dei principi fondamentali della Costituzione - attualmente non presenti nel testo costituzionale - vuole richiamare l'attenzione degli interpreti e del legislatore sui valori fondanti la Repubblica.

La previsione di una riserva di legge è apparsa altresì necessaria per evitare che i limiti non desumibili dalla legislazione possano essere frapposti in sede amministrativa e in special modo dagli enti locali. Il fondamento legislativo, dunque, svolge una funzione garantistica nei confronti dei cittadini.

In quest'ottica, dunque, si è ritenuta necessaria l'eliminazione del vigente terzo comma. Il rischio che la formulazione attuale presenta è quello, noto a tutti, che la proclamazione di libertà, di cui al primo comma, venga ad essere negata dalla previsione di fini sociali da perseguire con programmi e controlli stabiliti per legge. È vero che la Corte costituzionale - ad esempio nella sentenza n. 78 del 2010 - ha stabilito che i programmi e i controlli non devono essere tali da sopprimere l'iniziativa privata, ma solo da indirizzarla e condizionarla; eppure, è altrettanto vero, come si afferma nella relazione illustrativa, che l'attuale terzo comma è frutto di un compromesso fra diverse anime all'interno dell'Assemblea costituente e che ha permeato di sé, anche e soprattutto attraverso la prassi amministrativa, l'ampio e massiccio intervento pubblico nell'economia, almeno fino all'avvento del Trattato istitutivo della Comunità europea.

A seguito di una proposta emendativa approvata nel corso dell'esame in sede di Commissione, è stata introdotta la possibilità per la legge di intervenire per condizionare le attività economiche solo al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

Questa specificazione costituisce un nodo politico e costituzionale di primaria importanza. In definitiva, si consolida e trova preciso fondamento costituzionale la legislazione *antitrust* che, a partire dagli anni Novanta, è stata introdotta anche in Italia.

Ma la modifica fa luce su tutta la Costituzione economica. Infatti, appare in maniera chiara come il diritto di iniziativa economica, così come protetto dalla Costituzione, abbia ad oggetto anche l'attività concorrenziale e che tale libertà debba essere protetta non solo nei confronti delle invasioni indebite realizzate dai pubblici poteri, ma anche dalle alterazioni che possono provenire da soggetti privati.

Questa prospettiva si salda con quanto affermato dalla Corte costituzionale a proposito dell'articolo 117, comma secondo, lettera e), che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Già a proposito di quella disposizione, la Corte ha precisato che non qualunque intervento legislativo statale comunque incidente sugli assetti dei mercati potesse ritenersi ammissibile, bensì solo un intervento concretamente indirizzato all'ampliamento e alla conservazione delle possibilità di accesso alla competizione e di permanenza nella competizione.

Infine, il nuovo terzo comma dell'articolo 41 si ricollega all'affermazione della libertà dell'attività economica di cui al primo comma, richiamando per converso il maggior grado di responsabilizzazione richiesto ai privati. La disposizione intende valorizzare e

consacrare quale nuovo principio costituzionale un diverso approccio basato sulla fiducia e sulla leale cooperazione tra pubblica amministrazione e cittadini.

La recente evoluzione del diritto amministrativo si basa su questo principio, avvertito ormai come patrimonio di esperienza da tutti.

Sul piano giuridico, in particolare, la disposizione esplica un effetto immediato e concreto attraverso la preferenza accordata dall'ordinamento costituzionale ai controlli successivi. Tutti i controlli preventivi sull'attività dei privati saranno sottoposti ad uno scrutinio di ragionevolezza severo da parte della Corte costituzionale la quale, in assenza di idonee e fondate ragioni, potrà dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che li prevedevano.

Sempre in questo scenario complessivo si colloca la modifica proposta all'articolo 45 della Costituzione introdotta con l'emendamento approvato dalla Commissione. Come è noto tale disposizione costituzionale, oltre ad interessare la cooperazione a carattere mutualistico, stabilisce che la legge debba tutelare e dare sviluppo all'artigianato. Ebbene, il richiamo, accanto all'artigianato, anche della piccola impresa, è considerato dal Governo come fortemente opportuno.

La Costituzione contempla oggi una riserva di legge rinforzata, finalizzata a una disciplina diretta alla tutela e allo sviluppo del settore, dunque con l'assegnazione di un compito protettivo e promozionale al legislatore legato all'esigenza di supportare un modello produttivo ispirato all'auto-organizzazione, alla flessibilità e all'assunzione personale di rischio.

Tali caratteri si ritrovano, pur con le dovute distinzioni, anche nell'ambito della piccola impresa. Peraltro, la definizione di piccola impresa è già presente nella legislazione ordinaria ed è, dunque, una realtà giuridicamente rilevante che trova una sua disciplina peculiare.

La modifica dell'articolo 97 si inserisce armonicamente in questo quadro. I principi dell'azione amministrativa enunciati dalla legge sul procedimento amministrativo, anche sotto gli influssi della cosiddetta «amministrazione europea», sono oggi considerati espressivi di esigenze manifestate quotidianamente da tutti i cittadini; il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione di cui oggi parla la Costituzione, devono sempre più divenire garanzia di efficienza del sistema produttivo, della tutela della soddisfazione dei consumatori, della speditezza delle relazioni commerciali oltre che dei diritti dei cittadini.

In assenza di un ripensamento globale della pubblica amministrazione, della sua missione e delle sue regole di funzionamento e di organizzazione la riforma dell'articolo 41 rischierebbe di rimanere zoppa, monca.

A tal fine il disegno di legge costituzionale esplicita nel testo della Costituzione la finalizzazione dello svolgimento delle pubbliche funzioni: garanzia della libertà e dei diritti dei cittadini, servizio del bene comune.

La riformulazione del comma secondo richiama il concetto di amministrazione affermatosi a partire dagli anni Novanta (e di cui la richiamata legge sul procedimento amministrativo è il risultato sul piano legislativo), che agisce non solo per atti ma soprattutto per risultati, e la cui efficacia può, anzi deve, essere misurata.

Fermi restando i principi di buon andamento e di imparzialità previsti dal comma terzo, sono aggiunti oggi principi di efficienza, efficacia, semplicità e trasparenza. A ciò si aggiunga che lo spettro applicativo si amplia non poco, arrivando a coprire tutte le forme, anche indirette, di esercizio delle pubbliche funzioni.

La modifica del comma quarto, frutto del lavoro della Commissione, introduce a livello costituzionale il principio della distinzione tra politica e amministrazione, vero e proprio caposaldo delle riforme in tema di lavoro pubblico del nostro ordinamento. Anche la Corte costituzionale in più pronunce (si ricordi la n. 453 del 1990 o la n. 103 del 2007) ha riconosciuto la validità di tale distinzione e la sua necessità al fine di distinguere l'attività di attuazione e d'implementazione dell'indirizzo politico espresso dalla maggioranza (attività politica) da quella di attuazione e perseguimento delle finalità di pubblico interesse (attività amministrativa). Una previsione del genere a livello costituzionale garantisce ulteriormente e rafforza il principio d'imparzialità dell'amministrazione ed è dunque da salutare con particolare favore.

Si introduce, infine, una disposizione sulle carriere, sancendo a livello costituzionale il principio, già affermato con le recenti riforme del lavoro pubblico, della valorizzazione della capacità e del merito per tutti i pubblici impiegati.

Inoltre, si precisa l'eccezionalità della deroga alla regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, rimanendo ferma la riserva di legge. La modifica esplica un effetto immediato: la Corte costituzionale sarà chiamata a valutare con uno scrutinio ancora più stretto e penetrante tutti i casi nei quali il legislatore preveda una deroga al pubblico concorso. Dovranno quindi sussistere validi motivi, legati per lo più all'esigenza di garantire il buon funzionamento, e tale deroga dovrà essere limitata allo stretto necessario.

L'ultimo intervento riguarda l'articolo 118, quarto comma, della Costituzione nel quale viene precisato che lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni esercitano le attività che non possono essere svolte in modo più efficace per autonoma iniziativa dei cittadini.

Scopo della modifica apportata all'articolo 118 della Costituzione è rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiarietà rispetto a quella dei privati singoli e associati. Per ogni attività di pubblico interesse occorrerà dimostrare (e di questo sarà giudice la Corte costituzionale) che i privati non possono ottenere risultati analoghi o comparabili mediante autonoma organizzazione ed iniziativa, e che pertanto sussiste l'obiettivo esigenza di affidarsi ad un ente pubblico. La modifica mira ad aprire nuovi spazi ai privati sia nell'esercizio della loro libertà di iniziativa economica sia ricorrendo alle varie forme riconducibili al cosiddetto terzo settore.

Nell'uno e nell'altro caso si assiste ad una ritrazione della mano pubblica davanti all'efficienza e all'efficacia dimostrata dalla spontanea organizzazione dei cittadini.

Il disegno di legge oggi in discussione dunque costituisce un punto rilevante del programma di Governo e merita apprezzamento sotto il profilo politico, culturale e giuridico.

Con l'approvazione di questo disegno di legge costituzionale Parlamento e Governo, e con loro regioni ed enti locali, si assumono l'onere di una legislazione e di un'amministrazione attente e rigorose, rispettose dei limiti e degli obiettivi che gli articoli 41, 45, 97 e 118, come modificati, pongono.

Non è una sfida da poco e non è una modifica inutile, come credo di aver dimostrato richiamando i concreti effetti giuridici che essa determina. È in realtà una rivoluzione, un cambiamento radicale che deve partire dalla nostra cultura politica per riflettersi poi su quella dei contenuti e del metodo della legislazione, oltre che sull'attività amministrativa.

Vorrei infine sottolineare come l'esame in Commissione abbia confermato che proprio sulle riforme costituzionali di sistema possa svilupparsi un utile dialogo fra le diverse forze politiche, con l'obiettivo di perseguire l'interesse generale, abbandonando contrapposizioni pregiudiziali.

Il Governo, nell'auspicare l'approvazione del disegno di legge costituzionale n. 4144-A, confida che lo stesso metodo possa essere seguito anche per altri importanti progetti di riforma come la riforma complessiva che proprio oggi a mezzogiorno ho illustrato al Capo dello Stato (*Applausi dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vignali. Ne ha facoltà.

RAFFAELLO VIGNALI. Signor Presidente e onorevoli colleghi, quando i Costituenti redassero l'articolo 41 della nostra Carta fondamentale il panorama delle imprese italiane era assai diverso da quello odierno. Nel 1947 l'Italia, uscita distrutta dalla guerra, era un Paese prevalentemente agricolo, con alcune grandi industrie, un po' di artigianato ed un po' di commercio. Poi, a partire dagli anni Cinquanta, quindi successivamente all'approvazione della Carta costituzionale, e poi decisamente negli anni Sessanta, il mondo intero ha potuto assistere ad un fenomeno unico: la nascita di un'imprenditoria diffusa, unica al mondo, e la trasformazione di un paese arretrato in una delle sette maggiori potenze industriali del mondo. Fu un vero e proprio miracolo, il miracolo italiano appunto. In quegli anni nacque dal talento dei nostri concittadini una miriade di imprese, che porta ancora oggi a fare dell'Italia il Paese con uno dei primati più invidiabili: siamo infatti il Paese con il più alto tasso imprenditoriale del mondo, un tasso di tre volte superiore alla media europea. Ma siamo anche uno dei Paesi in cui è più difficile fare impresa e questo invece è un primato di cui non credo che possiamo andare molto fieri. Nel rapporto 2011 *Doing Business* della Banca mondiale, l'Italia è collocata al centottantesimo posto per la libertà di impresa. La difficoltà di fare impresa costituisce uno dei fattori più preoccupanti per il futuro della nostra economia e della

sua crescita. Essa, non comunque la troppo elevata pressione fiscale, non l'elevato costo del lavoro e non la mancanza di incentivi economici, costituisce il primo fattore di blocco degli investimenti produttivi nel nostro Paese ed il primo fattore di scoraggiamento per i giovani, che rinunciano troppo spesso a fare impresa per questo motivo o che sono costretti ad emigrare in altri Paesi, dove l'imprenditoria è favorita, quando non esaltata.

Vorrei in particolare però concentrarmi sull'articolo 41 della Costituzione, e venire *in medias res*, in particolare sul comma terzo. Già nel dibattito alla Costituente da parte di molti si sollevarono parecchie perplessità su una formulazione che sanciva il potere dirigitico dello Stato in economia. Uno dei protagonisti avversi alla formulazione poi entrata nel testo della Carta fu Luigi Einaudi, come è stato giustamente ricordato anche dal Ministro Calderoli. Ora nel dibattito in Commissione - e temo accadrà anche qui in Aula - abbiamo ascoltato esponenti della minoranza, ma anche illustri esperti sui *media*, definire inutili queste modifiche. A questi colleghi vorrei porre alcune domande: siete sicuri che aggiornare la Carta ad una situazione radicalmente mutata sia inutile? Siete certi che l'iperregolamentazione normativa e regolamentare e la moltiplicazione del sistema dei controlli, spesso contraddittori e sovrapposti, non sia il frutto di quella formulazione? Escludete che la contraddittorietà delle indicazioni che derivano da questa iperproduzione regolamentare e burocratica non sia anche la fonte dell'eccessiva discrezionalità di troppi funzionari pubblici ed anche una fonte di corruzione? Siete certi che le nostre imprese soprattutto possano ancora sostenere costi burocratici che ammontano ad oltre un punto di PIL, sottraendo risorse agli investimenti produttivi e quindi alla competitività ed alla produttività?

Lo ricorda ancora oggi Piero Ostellino, che nel suo editoriale sul *Corriere della Sera* dice: «L'Italia è il paese dove, più che in ogni altro, la nascita di un'azienda e la sua stessa esistenza dipendono da un apparato legislativo e amministrativo invasivo e soffocante. La conseguente dipendenza del mondo dell'impresa - che meglio sarebbe definire assuefazione e adeguamento - dalla discrezionalità della politica, cioè dalle sue concessioni legislative e finanziarie».

Nel dibattito di questo periodo, mi è capitato anche di registrare espressioni ironiche in relazione alla formula inserita nell'articolo 41, primo comma, della Costituzione, come previsto nel provvedimento, secondo la quale tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge è consentito. In effetti, sembrerebbe, a prima vista, una formulazione inutile, perché è ovvia, ma non è così. Chi conosce la vita quotidiana delle imprese sa quante norme arbitrarie vengono inventate e fatte attuare dai funzionari pubblici e dagli addetti ai controlli ai nostri imprenditori. Sancire questo principio nella Costituzione significa, dunque, garantire più legalità, dare certezza della norma, dare riferimenti chiari ed inequivocabili a chi vuole rischiare in proprio e del proprio.

Riformare l'articolo 41 della Costituzione significa anche attuare quanto ci chiede l'Europa. Nella comunicazione detta «*Small Business Act*» del 2008, essa ci ha chiesto di creare un ambiente in cui sia gratificante fare impresa. Nella revisione dello «*Small Business Act*» di quest'anno, ci ha chiesto di attuare una legislazione intelligente, che non aggravi con inutili pesi normativi l'attività di impresa e che, quando introduce oneri alle imprese, preveda che questi siano minori e preveda anche tempi di adeguamento più

lunghi a seconda della dimensione dell'impresa - quindi, a partire dalle micro e dalle piccole imprese -, sulla base del principio di proporzionalità.

Ancora, nella comunicazione sull'Analisi annuale della crescita, nel gennaio di quest'anno, «Progredire nella risposta globale dell'Unione europea alla crisi», la Commissione europea afferma: «Pur essendo *conditio sine qua non* per la crescita, il risanamento finanziario non basta a stimolarla. In mancanza di politiche proattive, la crescita potenziale rimarrà probabilmente modesta nel prossimo decennio. Per la crescita sarà essenziale avere un contesto favorevole all'industria e all'impresa e, in particolare, alle piccole e medie imprese». Abbiamo, dunque, bisogno di riformare l'articolo 41 della Costituzione per creare questo contesto favorevole come preconditione alla crescita e allo sviluppo dell'occupazione.

Mi auguro anche che vengano accolti due emendamenti: uno penso di sì, perché ne ha già parlato il presidente Bruno, che prevede di reintrodurre espressamente il richiamo al principio di sussidiarietà, che nel testo novellato è meglio descritto e più incisivo, che penso involontariamente è stato espunto dai lavori in Commissione, perché si tratta di un principio fondamentale, come è anche stato richiamato dal Presidente della Repubblica, proprio in quest'Aula, in occasione della celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia, il 17 marzo scorso. Esso è anche irrinunciabile, soprattutto, nella sua definizione orizzontale, ma l'altro riguarda proprio l'introduzione del principio di proporzionalità con riferimento alle norme e ai controlli.

Il principio di proporzionalità, come ci chiede l'Europa, significa che le norme che riguardano le imprese devono essere differenziate sulla base della loro dimensione e dello specifico settore di attività, e che devono prevedere, in base alla dimensione, tempi di adeguamento diversi. Questo accade assai raramente, nel nostro Paese quasi mai: normalmente, si fanno norme sulla «taglia» delle grandi imprese, che, purtroppo, sono sempre meno, e le si fa applicare allo stesso modo a tutte le piccole e anche alle microimprese.

Si producono appunto norme a misura, che creano danni. Allo stesso modo e nello stesso tempo, per risolvere un problema di un settore economico, si producono norme restrittive e si fanno applicare senza differenziazione ad imprese di altri settori, che sono toccate solo in minima parte da quella problematica. Infine, non si differenzia mai l'entrata in vigore di una norma sulla base della dimensione di impresa, quando è di tutta evidenza che le microimprese non hanno risorse economico-finanziarie ed organizzative commisurabili a quelle delle grandi.

Introdurre nella Carta il principio di proporzionalità significa, dunque, adeguare la nostra Carta alla geografia reale del nostro sistema economico, costituito, per quasi il 95 per cento, da micro e piccole imprese e, per circa il 99 per cento, da micro, piccole e medie aziende. Quella che viene definita, troppe volte, con disprezzo, l'anomalia italiana, non è un'anomalia, ma una grande risorsa. L'anomalia, semmai, è immaginare, realisticamente ed illuministicamente, un sistema di grandi imprese, che purtroppo non esiste nella realtà, e disegnare su di esso un sistema delle norme e dei controlli. O, peggio, partire dal sospetto verso chi fa impresa, caricando impropriamente sulle sue spalle obblighi inutili, quando non dannosi.

Concludo, signor Presidente. Cambiare l'articolo 41 della Costituzione, anche per le ragioni espresse sia dal relatore che dal Ministro Calderoli, ritengo sia un elemento importante per garantire un'effettiva libertà d'impresa in un Paese che ha scelto come modello l'economia di mercato.

Abbiamo bisogno di dare fiducia a quei milioni di nostri concittadini, gli imprenditori, che costruiscono ogni giorno, in silenzio, il PIL e l'occupazione di questo Paese contribuendo, non solo al benessere proprio e delle loro famiglie, ma anche a quello del proprio territorio e a quello di tutto il Paese. Abbiamo bisogno di incoraggiarli, non di scoraggiarli, abbiamo bisogno che sentano lo Stato, non come il principale intralcio, ma come il loro primo alleato in un contesto globale nel quale il livello del rischio di impresa si è alzato enormemente. Abbiamo il dovere di ringraziarli, e credo che non lo faremo mai abbastanza, per quanto fanno con il loro impegno, la loro passione e il loro sacrificio per la crescita e la coesione dell'Italia (*Applausi dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, a una settimana di distanza dalla discussione che ci ha visto protagonisti, lunedì scorso, per la modifica dell'articolo 31 della Costituzione ed il riconoscimento dell'equiparazione tra elettorato attivo e passivo, ripartirò da un'affermazione del presidente emerito della Corte costituzionale, professor Livio Paladin, per arrivare però, questa volta, a conclusioni esattamente opposte a quelle che ci hanno portato a votare a favore di quella riforma costituzionale. Partirò dal richiamo che lui faceva alla necessità concettuale e politica di non fare di ogni erba un fascio distinguendo analiticamente, con estrema cura, quanto va ripensato a causa delle sue stesse origini da quanto si dimostra tuttora vivo e vitale. L'articolo 41, nonostante la sua fama di essere un compromesso tra teorie politiche ed economiche diverse, ha dimostrato nel corso degli anni di essere assolutamente in grado di reggere l'evoluzione della storia politica, economica e sociale della nostra Repubblica.

La stessa lettura degli atti dell'Assemblea costituente, e del confronto tra Ruini ed Einaudi è estremamente interessante, e sarebbe bene che quando si citano gli atti dell'Assemblea costituente, questi si citassero nella loro completezza e non facendo riferimento solo a quelle parti che possono essere, in qualche modo, di aiuto alle presenti teorie che si vogliono sostenere oggi in quest'Aula. Tale lettura degli atti dell'Assemblea costituente e del confronto tra Ruini ed Einaudi a proposito del monopolio può essere in positivo per leggere sotto una luce diversa il secondo e il terzo comma dell'articolo 41, trovando in queste disposizioni il fondamento della normativa *antitrust*. E ciò soprattutto dove Ruini dice, rivolgendosi ad Einaudi: «Il suo atteggiamento contro il monopolio non presuppone l'ipotesi di una libera concorrenza che spontaneamente e automaticamente divide ogni monopolio (...). Occorrono interventi dello Stato per ristabilire e mantenere la libera economia di mercato (...). Nell'articolo (...), che ammette il coordinamento e i controlli a fini sociali, vi è la facoltà di impedire la formazione dei monopoli». Applicando questa lettura al tema della concorrenza si potrebbe sostenere che garantire la concorrenza è una delle modalità per garantire che la libera iniziativa economica non si svolga in contrasto con l'utilità sociale. Concorrenza è dunque un bene pubblico che contribuisce all'utilità sociale. La

percezione dell'importanza di questo non era certamente presente al tempo in cui fu approvata la Costituzione ma oggi è possibile rileggere il messaggio fondamentale dell'articolo 41, recuperando la tutela della concorrenza come uno degli aspetti in cui si manifesta l'utilità sociale.

Questo ci permette di sostenere con convinzione la continuità nella validità del messaggio costituzionale ma ci induce anche a confrontarci con il vero problema che abbiamo se si vuole riflettere davvero sull'attualità dell'articolo 41. Il vero problema riguarda la capacità di comprendere e identificare le nuove modalità nelle quali si manifesta l'utilità sociale, contro la quale non può svolgersi la libera iniziativa economica. Da un lato, quindi, ci soccorre la giurisprudenza costituzionale, per cui la Corte, in forza anche dell'articolo 41, in numerose occasioni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative che, operando bilanciamenti tra principi costituzionali, limitavano eccessivamente la libertà di impresa, ovvero ha dichiarato la non fondatezza dell'illegittimità costituzionale quando si lamentava la violazione di un diritto costituzionale concorrente con le esigenze sottese all'articolo 41, e un qualsiasi commentario può fornire decine di sentenze di questo tipo. Ma se la giurisprudenza costituzionale aiuta, decisiva risulta essere la capacità di nuove modalità di definizione dell'utilità sociale.

Sotto questo punto di vista, la questione importante riguarda il come l'utilità sociale venga riconosciuta e chi ha il compito di identificarla. È chiaro che questo è il compito del sistema politico e della legislazione, ma è essenziale che questo compito venga svolto in modo da riflettere una profonda e diffusa adesione nella cultura della società e qui arriviamo al dunque.

Cosa c'è sotto la voglia di cambiare l'articolo 41? Come ho spiegato non ci può esser il fatto della messa in discussione dell'articolo 41 della Costituzione. Si è visto che, sia per interpretazione storica degli atti dell'Assemblea costituente sia per l'interpretazione giurisprudenziale, l'articolo 41 non ha rappresentato in alcun modo un ostacolo alla libertà dell'iniziativa economica privata. C'è una volontà precisa di mettere in discussione il principio costituzionale ed i valori che sottendono all'articolo 41.

Come abbiamo visto quello che servirebbe sarebbe un' iniziativa politica finalizzata ad una legislazione ordinaria capace di dare una scossa all'economia.

La competitività in campo economico, che altro non è che la capacità di crescere nel lungo periodo, dipende dalla qualità delle scelte politiche e delle conseguenti scelte legislative che investe una molteplicità di fattori, ma che oggi riguarda soprattutto tre settori: un sistema della ricerca e dell'istruzione moderno e competitivo, una pubblica amministrazione funzionale e trasparente, un sistema fiscale e redistributivo efficiente ed equo che supporti il lavoro e gli investimenti, non solo materiali, ma anche e soprattutto immateriali. Voi tuttavia questo non siete stati capaci, non solo di farlo, ma nemmeno di pensarlo, per cui ecco la riforma dell'articolo 41, quella che il rettore della Bocconi, Guido Tabellini, ha definito un diversivo che fa perdere tempo prezioso.

Se questo è vero credo, però, sia solo una parte della verità perché la volontà di cambiare l'articolo 41 e a cascata altri articoli della Costituzione, nasconde la velleità

culturale di rifondare la Costituzione economica repubblicana, cosa, non solo avventurosa e grave, ma per alcuni aspetti illegittima. Mi spiego: l'articolo 41 della Costituzione afferma al primo comma: «l'iniziativa economica privata è libera», il che significa che l'iniziativa, cioè l'atto di destinazione del capitale ai suoi impieghi, non è limitabile con limiti positivi. Invece all'attività economica privata possono essere imposti anche tutti i limiti che sono funzionali alla protezione dei valori costituzionali elencati nel secondo comma dell'articolo 41, a cominciare dall'utilità sociale.

Come ha sottolineato il professor Luciani in audizione, il limite centrale dell'impianto dell'articolo 41 è proprio il limite dell'utilità sociale e qui abbiamo scoperto, con una formulazione alquanto irrituale da parte del relatore, onorevole Bruno, che nella sua riproposizione il principio di utilità sociale sparirebbe e questo dà anche senso alle parole che pochi istanti prima aveva pronunciato, dicendo che la modifica dell'articolo 41 è uno dei pilastri di una revisione costituzionale più ampia.

Abbiamo ben capito che si tratta di una revisione costituzionale più ampia, ma ciò significa che voi volete completamente snaturare la Costituzione e la cultura economica, politica e sociale che sottende alla nostra Costituzione. Su questo punto tornerò comunque più diffusamente più tardi.

Il limite centrale nell'impianto dell'articolo 41 è proprio il limite dell'utilità sociale perché in quel richiamo all'utilità sociale trova precisa traduzione normativa un progetto di emancipazione personale e sociale che è tracciato dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione.

Togliendo il riferimento all'utilità sociale, togliete qualsiasi aggancio dell'articolo 41 con il fondamentale articolo 3, comma secondo, della nostra Costituzione.

In questo contesto, l'articolo 41, comma secondo, della Costituzione vede nel principio dell'utilità sociale un vero principio fondamentale e si sa che un principio fondamentale non è modificabile in sede di revisione costituzionale, cosa che invece voi permetterete di fare con la consueta leggerezza di pensiero che non riesce a nascondere l'arroganza di chi non ha rispetto per la Costituzione, la sua storia, la sua attualità, il suo futuro.

Mi volete spiegare perché, accanto all'utilità sociale, richiamate gli altri principi fondamentali? Che i principi fondamentali debbano essere rispettati non c'è bisogno di scriverlo, farlo mettendoli a confronto con l'utilità sociale significa svalutare il principio dell'utilità sociale e significa non considerarlo al pari degli altri principi fondamentali.

Questo fatto costituzionale comporta un vero e proprio rovesciamento dell'impianto costituzionale, rendendo secondario il limite dell'utilità sociale, palesando il convincimento che l'iniziativa dei privati basti a se stessa e che ci sia un'originaria coincidenza fra interesse individuale e interesse generale.

Se così è, questa vostra riforma non è inutile, come con qualche affanno il Ministro Calderoli ha cercato di spiegarci. Ma non è nemmeno solo sbagliata e pericolosa, è proprio illegittima, perché voi cancellate un principio fondamentale, che neanche il potere di revisione costituzionale può consentire di fare. Ma vi è di più: oltre che a

manomettere il testo della Costituzione, mirate a rifondare la filosofia sociale che sottende alla nostra Costituzione.

Se andiamo a leggere gli interventi, le relazioni dei due Ministri che, più di altri, hanno ispirato questo progetto di riforma, riusciamo ad intravedere la filosofia politica e sociale che li ispira. Sono più espliciti - mi riferisco a Tremonti e Sacconi -, direi quasi più sfrontati, rispetto al tono felpato, ma non meno pericoloso, che oggi il relatore Bruno ha qui esibito.

Tremonti, in un'intervista a Piero Ostellino, nel gennaio di quest'anno, diceva: dietro la follia regolativa vi è in ispecie qualcosa che in realtà va nel profondo dell'antropologia culturale, una visione dell'uomo che è o negativa o riduttiva. La visione negativa è quella della gabbia (*l'homo homini lupus*), il lupo va ingabbiato: è Hobbes. Da questa filosofia sono derivati l'assioma e la contrapposizione moderna fra pubblico e privato, dove pubblico è stato assiomaticamente associato a morale e privato a immorale. Questi pregiudizi hanno oramai impiantato un nuovo Medioevo, popolato da un'infinità di totem giuridici. Per cui, si rende necessaria la revisione dell'articolo 41 della Costituzione, valorizzando i principi morali, sociali e liberali della responsabilità, dell'autocertificazione e del controllo *ex post* contro i costi di mano morta e di immobilizzo, tipici del vecchio e presente regime. Questi nuovi principi sottendono una visione positiva della persona, delle sue associazioni, della sua capacità di intrapresa. Fin qui il Ministro Tremonti.

Di un'antropologia positiva aveva già parlato il Ministro Sacconi al *Meeting* di Rimini nell'agosto 2010, anche lui in contrapposizione all'antropologia negativa di Hobbes, per cui, diceva Sacconi, le politiche pubbliche sono in conseguenza prevalentemente repressive e non premiali. Tutta la nostra regolazione è complessa perché insegue anche le più improbabili patologie nei comportamenti umani e si fonda sul presupposto «io non mi fido» e, quindi, sul controllo *ex ante*.

Segue - e queste sono parole mie -: la ricetta a parole del Governo Berlusconi «meno Stato, più società», equivalente alla *big society* di Cameron, opposto al *big government* o alla *new governance* di Obama.

Premesso che in queste ossessioni filosofiche di Tremonti e Sacconi non vi è molto di originale - se si legge il primo libro de *La Repubblica* di Platone, la visione conflittualistica e solidaristica di cui si fanno portavoce Trasimaco e Socrate è certamente più piacevole e istruttiva di Tremonti e Sacconi - vi è anche da dire che lo sbrigativo riferimento dei nostri Ministri alla filosofia politica hobbesiana, come alla radice di tutti i mali dell'epoca presente, in quanto fondatrice di un'antropologia negativa, non ha alcun fondamento filosofico.

Se vi è un pensatore politico che invece fonda la propria teoria su un'antropologia positiva e ottimistica, questo è proprio Hobbes, solo con il quale si può dire chiuso il Medioevo e solo con il quale si può dire, per la prima volta, teorizzato il potere politico in senso moderno. Ed è qui, forse, il grave delitto: il potere politico in senso moderno. Questo forse fa venire l'orticaria a qualcuno.

Freudianamente, Tremonti e Sacconi cercano invece di introdurre in Costituzione un nuovo principio, quello che ha attualizzato Melman ne *L'Uomo senza gravità*: la grande filosofia morale di oggi consiste nel fatto che ogni essere umano dovrebbe trovare nel suo ambiente ciò di cui soddisfarsi pienamente, e se così non succede è uno scandalo, un dolo, un danno. In altri termini, di fronte a sempre nuove possibilità di godimento impera sempre la domanda: perché no?

Tutta la storia del pensiero occidentale ci ha insegnato che la bontà naturale o artificiale dell'ordine costituito risiede nel riconoscere la cultura del limite, cioè l'accettazione da parte degli uomini di limiti alla loro libertà naturale. In fondo, la civilizzazione non è niente altro che la disposizione degli uomini al sacrificio di una parte del desiderio, al contenimento delle loro passioni sfrenate. È il contrattualismo - compreso quello hobbesiano -, è la versione razionale di tale civilizzazione. Ma la logica che ispira Tremonti e Sacconi è caratterizzata dal rifiuto totale della cultura del limite: l'insofferenza per la legge, qualsiasi legge, è sublimata nel nuovo testo dell'articolo 41: «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge».

Ora, prescindendo dall'ovvietà che il principio di legalità esclude di vietare in via amministrativa ciò che non è vietato dalla legge, dentro questa formulazione c'è molto di più. Al di là della neofilosofia morale del rifiuto della cultura del limite, c'è un problema di diritto costituzionale molto serio. Siamo di fronte alla proposta di costituzionalizzazione di quella che è stata chiamata la norma generale esclusiva. Come ha fatto notare nel corso delle audizioni la professoressa Ilenia Massa Pinto, la prescrizione secondo la quale è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge ha l'effetto di introdurre nell'ordinamento una vera e propria norma secondo la quale tutti i comportamenti che non sono espressamente disciplinati da una norma particolare devono ritenersi esclusi dalla disciplina di quella norma. Sarebbero quindi non oggetto di uno spazio giuridico vuoto, ma disciplinati da una norma generale esclusiva.

L'implicazione giuridica più importante che ne deriverebbe consisterebbe nell'obbligo, nell'imposizione ai giudici di impiegare sempre e comunque l'argomento letterale o *a contrario*. Nel nostro ordinamento non esiste una gerarchizzazione degli argomenti interpretativi. L'unico orientamento che esiste per l'interprete è l'interpretazione conforme a Costituzione, ma per realizzare un'interpretazione conforme a Costituzione potremmo utilizzare, in un caso, l'argomento *a contrario*, in un altro, l'argomento analogico o i più diversi canoni interpretativi che la cultura giuridica ha elaborato in centinaia di anni. Con la norma generale esclusiva non sarà più possibile farlo e le norme costituzionali vedrebbero via via indebolire la loro efficacia.

Va sottolineato che è la natura stessa delle disposizioni costituzionali di principio a essere incompatibile con la norma generale esclusiva. I principi costituzionali, tra cui rientra anche la libertà di cui all'articolo 41, devono essere attuati dalla politica attraverso la legislazione ordinaria compiendo una attività di bilanciamento, come insegna la Consulta, con altri principi. I limiti di cui al secondo comma dell'attuale articolo 41 non sono altro che un modo di tutelare altri principi costituzionali, e voi da questo tranquillamente volete prescindere. Mi sono concentrato solo sull'articolo 41 perché la sua riforma è la testata d'angolo su cui si reggono anche le altre ipotesi di

riforma dei seguenti articoli. Tutto è condizionato in negativo dallo stravolgimento che la vostra proposta di riforma implica.

Un esempio per tutti. Il tema della sussidiarietà orizzontale è a me talmente caro da avermi fatto presentare un emendamento, durante i lavori della Commissione bicamerale D'Alema, che introduceva il principio in Costituzione. Il testo era molto secco: «Le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono distribuite tra lo Stato, le regioni e le comunità locali secondo il principio della sussidiarietà e della differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali» eccetera, eccetera. Questa mia proposta, con la modifica dell'articolo 41 che volete imporre, oggi sarebbe improponibile, perché per me la sussidiarietà orizzontale va posta con riferimento al ruolo della pubblica amministrazione, in relazione al conseguimento delle finalità dell'articolo 3 della Costituzione.

Il vero oggetto dell'intervento pubblico non è il bene o il servizio che viene erogato, bensì ciò che tale bene o servizio consente alla persona di fare: istruirsi, mantenersi in salute, avere relazioni sociali, muoversi, avere un'abitazione, eccetera. L'iniziativa autonoma del singolo cittadino non va intesa come una competizione del privato con il pubblico, ma come espressione di una libertà che concorre ad un impegno comune, a risolvere i problemi assunti come propri dall'intera comunità. La finalità sociale non appartiene allo Stato, ma alla comunità. Lo Stato diventa allora la forma di quel contenuto sociale e non può sottrarsi all'esigenza di riflettere in sé questo nuovo legame, quello che Moro chiamava l'anima unitaria della società.

Per concludere, ritornando là dove sono partito, l'articolo 41 non si deve cambiare perché è uno di quegli articoli che, attraverso i principi che determina, qualifica come democratica la nostra Costituzione. Il costituzionalismo ci ha consegnato un sistema di principi e di vincoli capace di limitare qualsiasi potere. La nostra Costituzione è coerente con questi principi. Voi, con questa vostra sciagurata, mal scritta e pericolosa riforma, ci volete proporre un brusco salto all'indietro di qualche secolo, ossia un passaggio dalla democrazia costituzionale, che è una concezione della democrazia limitata, al liberalismo costituzionale, che è una concezione limitata della democrazia. No, grazie. Non solo non ci stiamo, ma faremo tutto il possibile perché questo vostro progetto non abbia a compiersi.

Ritirate questa proposta, è l'unica cosa ragionevole che potete fare. Siete ancora in tempo, non sprecate anche questa occasione (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Volpi. Ne ha facoltà.

RAFFAELE VOLPI. Signor Presidente, siamo a discutere il disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Berlusconi, dai Ministri Bossi, Tremonti, Calderoli, Romani, Brunetta, Alfano e Fitto. Non vedo il nome del Ministro Sacconi e l'ho aggiunto a penna, perché suggerito ampiamente dal collega Bressa.

Signor Presidente, credo di cogliere negli interventi dei colleghi, anche in quello del collega Bressa, una riflessione importante, iniziale e propedeutica, credo, a far capire, anche all'esterno dell'Aula, che stiamo parlando della Costituzione e di un elemento importante della Costituzione. Il nostro parere, indubbiamente, è che questi interventi siano positivi, importanti e che hanno la necessità di esserci perché, dal nostro punto di vista, anche la Costituzione ha bisogno di essere attualizzata e non vi è dubbio che la Costituzione, che uscì dal grande lavoro dei padri costituenti, era anche una Costituzione di equilibrio, se non di compromesso, fra le anime che erano rappresentate all'interno dell'Assemblea costituente, l'anima cattolica, liberale, laico-socialista e comunista. Quindi, è evidente che quella Costituzione, la nostra Costituzione, risente in questo momento, se non viene cambiata, di una fotografia storica che l'ha influenzata sia nella sua prima parte sia, indubbiamente, nella riproduzione che quegli ideali, che erano allora rappresentati, venivano poi trasferiti nella parte relativa alla cosiddetta Costituzione economica.

Ma colgo il riferimento dei colleghi, che hanno svolto degli interventi importanti non solo qui in Aula ma anche nelle Commissioni. Questo per dire che l'aspetto che mi lascia perplesso è che qualcuno - anzi qualcuna, al femminile - abbia derubricato il lavoro di quest'Aula e, quindi, la proposta che stiamo discutendo, con interventi così qualificanti, ad un manifesto. Ebbene, trovo preoccupante perché lo stesso qualcuno - anzi qualcuna - afferma, rispetto a quello che fa la politica, che «non si fanno le grandi cose per paura di scontentare una parte di elettorato oppure un alleato».

Ebbene, penso che chi ritiene che intervenire sulla Costituzione non sia una grande cosa o, peggio ancora, sia solo un manifesto, ben poco rappresenti la realtà della società economica italiana. Siamo fuori da un concetto che è quello del realismo. Si può essere d'accordo o meno sulle modifiche e ovviamente noi le condividiamo (e rispondo, in maniera sincera, al collega Bressa: credo certamente che sia coraggioso intervenire anche sulla Costituzione e parlare di questi argomenti), ma qualcuno non si è avveduto che questi sono i grandi temi che stanno a compendiare, in maniera assolutamente coerente, quelle necessità, che oggi abbiamo, di intervenire su una situazione difficile. Certo, non è per l'immediato ma dobbiamo costruire anche un futuro che, dalla contemporaneità, guardi a tutto il nostro Paese.

A mio avviso, vi sono degli aspetti estremamente importanti. Anche le citazioni del Ministro sono state, secondo me, assolutamente esplicative e vanno lette insieme, perché è evidente che l'intervento è complessivo e sarà ancora più incisivo con le proposte che sono state presentate dal relatore, che vanno a definire meglio alcuni aspetti importanti. Vi sono poi le novità, perché leggere il testo è, in un certo senso, per l'Aula assolutamente inutile. Vi sono colleghi che hanno - e lo hanno dimostrato - una preparazione assoluta e, quindi, l'importanza del nostro intervento non si desume solo dalla lettura del testo o delle modifiche che vengono fatte alla Costituzione in genere ma, forse, la parte ancora più qualificante è quella che viene aggiunta alla Costituzione, perché è qui che si sostanzia, in maniera forte, la nuova visione che vogliamo dare al rapporto fra cittadino e Stato.

Cominciando proprio dall'articolo 41 della Costituzione, credo che sia importante elevare ad un rango costituzionale il principio di fiducia e di leale collaborazione fra la pubblica amministrazione e il cittadino.

È chiaro che da un concetto come questo ci si eleva e si arriva anche, in prospettiva, ad una forma che non è solo collaborativa, ma di reciproca responsabilità. Questo aiuta il cittadino a vedere lo Stato e la pubblica amministrazione in modo diverso: il cittadino oggi è abituato a sentirsi, a volte, molto vessato dallo Stato e il fatto che si preveda in Costituzione che ci deve essere un rapporto costruttivo fra il cittadino e l'amministrazione, lo Stato e la pubblica amministrazione penso che sia centrale.

Questo passaggio dell'articolo 41, secondo me, va assolutamente letto con le modifiche e le aggiunte all'articolo 97. Infatti, noi siamo stati abituati ad uno Stato spersonalizzato, al Moloch che il cittadino si trovava di fronte, quasi non avesse volto, quasi fosse un macigno da guardare e qualche volta da subire. Ebbene, penso che il passaggio dell'articolo 97 completi il contenuto dell'articolo 41, oltre ovviamente alla parte importante di principio - e il fatto che sia costituzionalizzato è di importanza centrale - del servizio delle libertà e dei diritti dei cittadini.

Ancora di più è importante il passaggio che può sembrare marginale, di definizione: i pubblici uffici diventano le pubbliche amministrazioni e questo segna una differenziazione anche come immagine e come possibilità di rapporto del cittadino verso l'istituzione. Allo stesso modo, è importante - in un momento come questo dove fuori dal Palazzo bisogna scortare tutti, compresi i cervelli che, per nostra sfortuna, non sono fuggiti all'estero - la distinzione tra politica e amministrazione. Questo è un elemento centrale, importante e storico anche per chi dice che non bisogna toccare la Costituzione, ma al quale poi non sta mai bene niente. Noi lo diciamo chiaramente: distinzione tra politica e amministrazione.

Inoltre, è stato introdotto un concetto nuovo, che rende personalizzata la storia della pubblica amministrazione nel rapporto con il cittadino: la carriera del pubblico impiego è costituita anche, in maniera reale, da capacità e merito e non è più automatica. Si deve andare verso una forma di rapporto più umano di quel Moloch che cerchiamo di spostare, di aprire e di rendere più permeabile attraverso le capacità che oggi ci sono - perché le capacità nella pubblica amministrazione ci sono tutte - in modo che possa esserci un rapporto più diretto e più umano.

Dopo abbiamo parlato del principio di sussidiarietà. Qui ci si preoccupa di un concetto ormai assolutamente riconosciuto, ma poi si dice che non siamo sicuri che lo sia e ciò va di pari passo con il dubbio relativo ad un altro concetto che è diventato un valore oramai condiviso come sistema e come concetto - perché altrimenti non lo citeremmo continuamente nelle disposizioni di legge che approviamo - che è quello dell'efficienza, dell'efficacia, della semplicità e della trasparenza. Non possiamo continuare ad avere paura di noi stessi: da una parte facciamo continui richiami ad alcuni elementi che ormai sono diventati valori necessari per mettere a disposizione del cittadino una nuova amministrazione e, dall'altra, abbiamo paura di citarli proprio nell'atto fondamentale, che è quello della Costituzione.

Signor Presidente, non intendo dilungarmi molto, ma ho lasciato per ultimo - non mi sono sbagliato nella numerazione, ma si tratta di una scelta, ogni tanto mi capita di farle anche razionalmente - l'articolo 45. In tale articolo, già citato in maniera molto sostanziosa dal collega Vignali, già era scritto: «la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato» e adesso aggiungiamo: «e delle piccole imprese». Nella modifica di questo articolo, noi, come movimento, ci riconosciamo al 100 per cento, ci riconosciamo in senso politico.

È chiaro che per noi la piccola impresa, gli uomini della piccola impresa, sono i veri uomini della provvidenza, sono loro che tutti i giorni lavorano insieme agli artigiani, questi sono gli uomini della provvidenza. Non sono i banchieri che fanno l'evoluzione, non sono quelli sempre giovani, sempre pronti a dire scendo in campo e poi non scendono mai perché non ne hanno il coraggio. Questi sono gli uomini della provvidenza, sono gli stessi uomini della Provvidenza che a differenza di quelli, o quelle, che ogni giorno ci fanno i concioni, hanno sempre investito nella loro impresa, non hanno pensato in un certo momento storico che non si poteva, anzi non si doveva e non era più interessante fare gli investimenti nella propria impresa e si sono dedicati alla finanza, creando dei guai e dei disastri spaventosi. Le assicuro, signor Presidente, che nella mia provincia si parla addirittura di un quinto della capacità che c'era di investire nell'impresa buttato al vento perché qualcuno ha pensato di diventare un grande finanziere, hanno iniziato a fare questo, poi saltano le banche... Bene, i piccoli imprenditori sono quelli che, anche quando non ne avevano, hanno messo a disposizione della loro impresa il patrimonio di famiglia, sono anche quelli che quando parlano e chiedono le liberalizzazioni, le chiedono perché pensano che siano motivo giusto per poter rendere più funzionale il sistema Italia, a differenza sempre dei soliti che ci fanno le prediche, che magari le liberalizzazioni le chiedono pensando poi di poter aggredire con interesse i settori che vengono liberalizzati. Penso che questi siano gli uomini della Provvidenza.

Credo che la politica oggi abbia necessità di avere coraggio, un coraggio che può essere decisamente esplicitato in queste Aule, un coraggio che però deve essere rappresentativo, deve essere vero. Signor Presidente, penso che guardandoci dietro dobbiamo essere consapevoli che dietro ci sono quelli che lavorano davvero, perché se non si rischia la famosa domanda di qualcuno «ma chi ho rappresentato»? «Varo, dove sono le mie legioni?», e non si sa perché quelli stanno già facendo altri interessi.

Cambiare la Costituzione non è facile, ma d'altra parte abbiamo anche visto che forse qualcuno sarà preoccupato di questa modifica costituzionale, perché penso per esempio anche alle corporazioni, perché è chiaro che uno Stato che si pone con meno burocrazia vuol dire che ha bisogno anche di molti meno intermediari; volevo ricordare - lo so che qui ce ne sono tanti - per esempio al collega Bressa che la saggezza del costituente si è esplicitata in molti modi, leggendo gli atti preparatori ci si domandò per molto tempo se gli avvocati dovevano o potevano essere parlamentari. Non posso aggiungere altro, perché se non sarebbe difficile per me uscire dall'Aula! Comunque credo che quando si arriva ad un risultato lo si deve fare con il buonsenso, senza arroccarsi, senza paure, con un coraggio moderato ma sapendo di essere nel giusto. Il coraggio qualche volta ci manca.

Faccio una breve digressione: questo è il Paese delle anomalie. Il mio movimento ha presentato per esempio la proposta del dimezzamento dei parlamentari, il mio movimento. È importante, poi se ne discuterà. La cosa per esempio che mi lascia perplesso è che a parlare del dimezzamento dei deputati sia il Presidente della Camera. È come se l'allenatore di una squadra dicesse «sta partita qui non m'è piaciuta, la prossima volta giochiamo in sei». Secondo me il giorno dopo lo licenziano. Qui ovviamente, essendo nel Paese delle anomalie, questo non succede, ma le anomalie del coraggio sono altre. Nella discussione in cui si citava per esempio prima la parificazione dell'elettorato attivo e passivo che abbiamo votato la scorsa settimana - e che io condivido, tra l'altro - si doveva essere più coraggiosi, perché se si fa un senatore a 25 anni, un senatore può essere eletto Presidente del Senato a 25 anni, quindi può fare il sostituto del Presidente della Repubblica.

Mi risulta che non abbiamo cambiato quella parte. Oggi si diventa senatori a quarant'anni e si può fare il Presidente della Repubblica, se non ricordo male, a cinquanta. Le cose si fanno fino in fondo o non si fanno. Potevamo proporre di fare il Presidente della Repubblica a trentacinque anni. Questa volta facciamo una cosa coraggiosa, magari non sempre la facciamo, però oggi rispondiamo a tutti quelli che fuori dal palazzo forse non hanno merito per dirci che non siamo capaci (*Applausi dei deputati dei gruppi Lega Nord Padania e Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Della Vedova. Ne ha facoltà.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Signor Presidente, vorrei fare qualche considerazione non da costituzionalista, quale non sono, ma magari un po' più da economista, quale sono stato. Non penso - lo richiamava il collega Vignali nella discussione - che questa discussione ed eventualmente infine questa modifica sarebbe inutile. Mi sembra però - caro collega Volpi, non è che viviamo in un mondo lontano - che questa discussione, per fare una banale citazione storica, richiami le discussioni a Roma mentre Sagunto, in questo caso l'economia italiana, veniva espugnata. Quando ho ascoltato l'eccellente intervento del presidente Bruno, di illustrazione del disegno di legge, e poi le parole del Ministro Calderoli - capacità e merito da premiare, liberalizzazioni da fare, privatizzazioni come asse portante - mi chiedevo: presidente Bruno, da che maggioranza viene lei? Ministro Calderoli, di che Governo è Ministro? Poi va tutto bene, facciamo una discussione accademica. Va benissimo che la maggioranza proponga l'opposto di quello che pratica e, quindi, scendiamo nella discussione. Però dobbiamo avere tutti presente nel tempo che viviamo, in cui conta quello che succederà nei prossimi tre mesi, non nei prossimi trent'anni, grazie alle modifiche costituzionali, che ci stiamo muovendo in una direzione opposta ai sacri principi che vogliamo modificare.

Mi spiace di aver ascoltato nelle parole del collega Bressa, sicuramente informate a maggiore conoscenza e competenza sullo specifico costituzionale, un accento conservatore di una parte della Costituzione, che anche chi non l'ha studiata sa essere una delle parti più controverse e sostanzialmente più fragili dal punto di vista delle sue conseguenze, perché c'è il diritto comunitario e ci sono tante altre fonti che ormai rendono questa parte specifica della Costituzione meritevole saggiamente di un superamento. Quindi, di che maggioranza siete? Poi ho pensato che forse proprio loro, a

partire dall'esperienza del «vorrei ma non posso», cioè del vorrei fare tutte queste cose che informano questa modifica nei principi, ma faccio l'esatto contrario - poi farò due o tre esempi -, vedono come soluzione salvifica mettere tutto nelle mani della Corte costituzionale. Questo è un passo istituzionalmente rilevantissimo, perché è chiaro che chi dice e pensa queste cose e scrive questi nuovi principi costituzionali affida alla Corte costituzionale un ruolo cruciale, anche in prospettiva, rispetto a quello che nei prossimi anni sarà il *core business* dell'attività del Governo, cioè la tenuta dei conti e il rilancio dell'economia, cioè la creazione di un ambiente in cui l'economia italiana, che non potrà che fare da sola naturalmente, possa ritrovare forza, competitività e quindi concorrenzialità sui mercati internazionali. Quindi, probabilmente c'è un giudizio diverso da quello che ci è capitato di ascoltare frequentemente, a partire dal Presidente del Consiglio, sulla Corte costituzionale.

Però, il mio dubbio di fondo è questo, colleghi della maggioranza e Ministro Calderoli. Non voglio fare il processo alle intenzioni, poi ci tornerò. Il Terzo Polo, con il collega Mantini e il collega Conte, ha presentato una proposta di legge e alcune questioni sono state anche recepite rispetto alla semplificazione, alla distinzione tra politica e gestione. Pensiamo che in modo intelligente, senza riflessi burocratici, il principio della concorrenza, pur con tutte le avvertenze che ci sono state segnalate, vada inserito nei principi. Quindi, il nostro atteggiamento non è di chiusura rispetto alla modifica, che va fatta bene naturalmente, però la mia personale riflessione è che se davvero la maggioranza e il Governo sono spinti da questo comprensibile desiderio di dare una svolta ai principi che ci guidano, com'è possibile che poi si faccia il contrario quotidianamente, mica trent'anni fa o vent'anni fa o dieci anni fa, ma dieci giorni fa? Cioè, non è possibile che uno mi dica le cose bellissime che ho sentito, poi, che so, nell'ultima manovra, si infili una roba pro Trenitalia con una cosa lunare. È stato citato il Ministro Sacconi, se ho capito bene, che non ha messo mano a questo, però spiegate a Sacconi quello che volete fare perché è inutile venire a parlare dei sacri principi della sussidiarietà, della liberalizzazione, della privatizzazione dell'attività economica, che dovrebbe essere tutta libera, salvo quando sia espressamente vietata - in seguito tratterò questa formulazione accattivante per un *account* pubblicitario o per il finale di un libro o per uno slogan anche o per un comizio, ma forse da raffinare se deve essere la Costituzione dei prossimi sessanta anni - e poi si fa su Trenitalia la legge che avete appena fatto, obbligando i concorrenti di Trenitalia ad avere lo stesso contratto; o si tollera che il primo che ha provato a mettere sui binari, patrimonio pubblico, dei treni privati tra Milano e Torino venga strangolato; oppure se al Senato si sta delineando una riforma dell'ordine forense, e gli avvocati ci sono, ben distribuiti in tutti i gruppi parlamentari. Questo è il segnale che la maggioranza dà.

Non è stato privatizzato un chiodo da questa maggioranza, Lega compresa. Potrei anche fare esempi di grandi, medie municipalizzate della nostra Padania o della nostra Lombardia, dove le municipalizzate non solo non vengono vendute, non solo non vengono messe in concorrenza con i privati, ma diventano dei tetragoni monopoli pubblici statali, ancorché locali che vengono usati per infornate clientelari di assunzioni, per occupare tutto l'occupabile. Questa è la politica e questi sono i principi che guidano l'attività di questa maggioranza e di questo Governo, che saranno decisivi, visto che la scelta è quella di resistere, resistere, resistere, nei prossimi trimestri.

In tre anni e mezzo non abbiamo privatizzato un chiodo. Io, che sono stato in maggioranza e che non avrei mai pensato, all'inizio di questa legislatura, che ad un certo punto non lo sarei più stato, dal primo intervento ho detto «ma scusa, abbiamo scritto nel programma che bisogna privatizzare fino, addirittura, a 700 miliardi di euro, non è stato privatizzato un chiodo».

Perché dico questo? Poi lascio ai costituzionalisti, al collega Mantini, di riflettere e di chiosare con un dialogo serio e non pregiudizialmente ostile a queste modifiche, come mi è parso di cogliere da altre opposizioni, di fare un intervento più organico e più specifico, però, ripeto, noi stiamo discutendo dei sacri principi perché non costa nulla, nemmeno politicamente più di tanto ci costa, ma nel frattempo la cittadella viene espugnata, colpevolmente, perché proprio chi riconosce questi sacri principi come chiave di volta per dare un futuro all'economia italiana poi pratica tutt'altro. La poesia dei grandi principi, la prosa delle riforme stataliste e corporative. Perché, caro collega Volpi, è così. Poi, insomma, qui, se dobbiamo fare similitudini con l'allenatore, io direi che in questo momento, forse, se un allenatore meriterebbe, proprio per le ragioni che abbiamo discusso qui, di essere cambiato mi sembra che stia non a palazzo Montecitorio, ma a palazzo Chigi, ma non dobbiamo invischiare questa discussione nella polemica personale e politica spicciola.

Però questo, cari colleghi, è un problema. È un problema vero. Io ho sentito un richiamo, forse dal collega Bruno, un richiamo importante alla corralità, alla discussione comune, al confronto che necessariamente, sanamente deve caratterizzare una discussione su una modifica costituzionale e personalmente non trovo nulla di sbagliato, anzi, nell'affrontare finalmente anche le modifiche costituzionali della parte I della Costituzione. Vengo da una scuola politica che non ha mai considerato un tabù, come invece buona parte della classe politica italiana, la modifica della parte I della Costituzione. Io credo che sia importante modificare anche la parte I della Costituzione, credo però che, come sempre, per fare le cose bisogna crederci e bisogna essere credibili.

Proseguiremo nella discussione ma penso però a chi governa, come si sta governando in questi semestri, sul mercato e su altri temi (potremmo fare la lista). Abbiamo fatto la legge annuale sulla concorrenza. Oggi «scolpiamo» che «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». Questa maggioranza, grazie agli sforzi di chi non a caso poi da questa maggioranza se ne è andato, ha inserito nella legislazione italiana la legge annuale sulla concorrenza. Se un Governo realmente pensasse quanto abbiamo ascoltato sulla necessità di liberalizzare o sulla sussidiarietà e su tutte queste cose, avrebbe approfittato di quello strumento - di cui questa stessa maggioranza si è dotata - per intervenire in modo strutturale, senza l'improvvisazione delle «lenzuolate» di Bersani, sulle liberalizzazioni a partire dai richiami dell'Antitrust. Noi abbiamo perfino fatto i *question time* chiedendo al Governo perché fosse *desaparecida* la legge annuale sulla concorrenza e ci è stato risposto: bisogna studiare, bisogna studiare, bisogna studiare! E quindi non si fa nulla nella direzione, invece evocata, quando si parla di cose che temo riempiranno solo gli scaffali degli archivi parlamentari. Quindi, questo è un *vulnus* che non si può non sottolineare, perché altrimenti non sarebbe serio. Infatti il confronto è serio, se è vissuto e se c'è un minimo, con la m minuscola, di verità in quello che si fa e in quello che si propone, perché sennò è troppo semplice creare l'alibi

di continuare a fare gli statalisti corporativi, dicendo però: tanto noi fissiamo nei sacri principi. Questa è una contraddizione, se lo è, che va affrontata, se non è scientifico il parlare d'altro per poter continuare.

Poi vedremo i provvedimenti di questi giorni. Certo, se arriveranno delle buone proposte sarà ancora più colpevole l'inazione dei precedenti tre anni e mezzo, perché tutto quello che potrà uscire nei vari decreti sviluppo, manovre, manovrine ed altro, è già tutto scritto da tempo: per tre anni e mezzo avete scelto scientificamente di non considerare la libertà economica, la concorrenza, la liberalizzazione, la privatizzazione come strumenti di rilancio dell'economia, perché non ci credete e quindi non siete più credibili.

Ma, venendo al merito, e - ripeto - rinviando poi in parte all'intervento dell'onorevole Mantini per quanto riguarda le proposte più complessive, in parte anche considerate ed in parte no, del Terzo Polo, faccio solo un punto sulla questione. «È permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» diciamo tra virgolette. Per un liberista va benissimo. Mi chiedo solo se sia una formulazione che abbia senso, al di là dal fatto che è mutuata da un libro ed altro, se abbia senso proprio inserirla *sic et simpliciter* con queste parole. Io poi di mio proporrei qualcosa a proposito della sussidiarietà, ma prima faccio un'altra considerazione.

Vanno benissimo le disposizioni sulle piccole imprese, c'è anche tutta la normativa europea sulle piccole e medie imprese, va bene, sono già superprotette. Il problema economico italiano è che non ci sono imprese che crescono e non che manchino le piccole e medie imprese, ma questo lo metto tra parentesi.

Invece, ho presentato una proposta emendativa su cui poi discuteremo. Rispetto al principio di sussidiarietà mi permetterei di suggerire, onorevole Bruno, di recuperarlo nella prima parte, ad esempio, modificando l'articolo 43 oppure inserendo un comma aggiuntivo all'articolo 41 come modificato, in cui si dice che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'erogazione dei servizi pubblici essenziali è riservata all'iniziativa economica privata, salvo che, per finalità di preminente interesse generale e per garantire efficienza ed efficacia, la legge non consenta agli enti pubblici l'esercizio dell'attività economica.

Stabilirei questo come principio, nel senso che, quando si fa riferimento a servizi pubblici essenziali, si fa già comunque riferimento a interventi economici ampiamente disciplinati dalla legge, spesso con Authority specifiche. Quindi, diciamo che il connotato di interesse pubblico e di qualità sociale della fornitura di servizi è già ampiamente scontato.

Mi fermo qui. Lo ripeto: va tutto bene, discutiamone, noi siamo aperti e non abbiamo preclusioni, anzi pensiamo che questa sia una strada obbligata per l'Italia. Ma obbligata per l'Italia non è la strada di mettere i buoni principi in Costituzione (cosa che voi meritoriamente state cominciando a fare); obbligata per l'Italia, lo ripeto, nella scansione dei prossimi trimestri se non dei prossimi mesi, è mettere in pratica queste cose. Per tre anni e mezzo - parliamo solo della legislatura in corso - avete fatto altro nella direzione

contraria. Sarebbe stato meglio e anche più rigoroso, prima di cominciare a discutere, fare qualcosa di buono.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Calderisi. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, il disegno di legge costituzionale al nostro esame intende modificare l'articolo 41 della Costituzione che regola l'iniziativa economica privata, l'articolo 97 sulle pubbliche funzioni e la pubblica amministrazione e il quarto comma dell'articolo 118, relativo al principio di sussidiarietà, al fine di valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica.

Si tratta di una significativa riforma di alcuni aspetti della nostra Costituzione economica su cui, dopo oltre sessant'anni, è a mio avviso assolutamente necessario intervenire se si vuole affrontare in modo adeguato il problema di fondo che ha l'Italia, quello, cioè, del suo gigantesco debito pubblico, pari al 120 per cento del PIL, la vera ragione per la quale siamo particolarmente esposti alla crisi di fiducia dei mercati, a fronte di una crisi finanziaria di inaudita violenza che sta colpendo un Occidente già segnato dal processo di globalizzazione.

Per affrontare alla radice il problema del nostro gigantesco debito pubblico c'è una sola strada, quella della drastica riduzione del peso dello Stato, dell'area dell'economia intermediata dalla mano pubblica.

Occorre avviare al più presto processi di dismissioni, privatizzazioni e liberalizzazioni a tutti i livelli di Governo, ridurre la spesa pubblica e riformare tutto il nostro *welfare*, tanto generoso quanto mal distribuito, soprattutto in termini generazionali, riducendo la pressione fiscale e realizzando una vasta defiscalizzazione a vantaggio delle imprese e dei giovani, per dare una sferzata ad un'economia resa finalmente più libera.

Si tratta di un'operazione complessa e molto difficile, che richiede anche a mio avviso - certamente non solo ma necessariamente anche - una riforma della nostra Costituzione economica e della nostra stessa forma di Stato, intesa come rapporto tra pubblici poteri e libertà dei cittadini, libertà anche e soprattutto economica. Una riforma, sia ben chiaro, che non deve affatto riproporre il conflitto ideologico tra liberali e socialisti perché, come ha osservato Ostellino, occorre più Stato ove necessario e più società civile ovunque possibile.

Rispetto al 1948 sono profondamente cambiati tutti gli elementi fondamentali del contesto in cui la Costituzione economica è stata redatta.

È, in primo luogo, cambiata in profondità la cultura politica generale dell'Italia.

Oggi sono venute meno le ragioni storiche della nostra Costituzione, una Costituzione chiusa, assiologica e armistiziale: chiusa, cioè fondativa di un ordine giuridico, e non ricognitiva di un ordine presupposto come nel modello delle Costituzioni aperte, tipico del costituzionalismo del diciottesimo e diciannovesimo secolo; assiologica, cioè che esprime un complesso di valori secondo un modello nel quale *issum* coincide con

iustum; armistiziale, cioè derivante dal conflitto interno all'alleanza delle forze politiche, sociali e militari vincitrici grazie alle quali è nata la Repubblica.

I valori dell'economia sociale di mercato, per quanto declinati in modo differente, sono entrati stabilmente a far parte della coscienza politica condivisa del nostro Paese. È cambiato anche il contesto economico internazionale, che in forza della sua sempre maggiore integrazione riduce per forza di cose gli spazi di autonomia delle politiche economiche nazionali tendenti, per i forti legami di interdipendenza, necessariamente a convergere.

Ma sono probabilmente i vincoli di natura monetaria, finanziaria ed economica derivanti dalla nostra partecipazione all'Unione europea ad avere maggiormente inciso nel processo di obsolescenza della nostra Costituzione economica.

Nonostante l'evidenza di tali ragioni, tuttavia, il tema della revisione della Costituzione economica non è mai riuscito ad entrare stabilmente da protagonista nel dibattito politico.

Se gli ultimi venti anni sono stati caratterizzati da tentativi più o meno riusciti di porre mano ad un aggiornamento anche profondo e complessivo della parte seconda della nostra Costituzione, il tema della riforma della Costituzione economica è finora rimasto ai margini, terreno per la riflessione degli studiosi, o al più per iniziative episodiche di alcuni. Sembra quasi di essere di fronte ad una sorta di interdetto linguistico, ad una rimozione culturale del tema.

Probabilmente la ragione del prevalente disinteresse che finora ha caratterizzato i temi della Costituzione economica è di mera tattica politica e risiede nella diffusa convinzione che la questione presenti un rapporto costi-benefici assai sfavorevole. Nonostante l'evoluzione della cultura politica italiana, nonostante il tramonto delle ideologie novecentesche, nonostante la generale accettazione dei sistemi economici capitalistici (pur con tutte le sfumature, le correzioni e i distinguo possibili), nonostante la convinta adesione all'Unione europea, alla sua cultura economica e ai suoi vincoli politici, è probabile infatti che l'apertura di questo capitolo possa riaprire vecchie fratture e causare nuove lacerazioni, con ciò determinando un costo politico non giustificato dal beneficio che potrebbe ragionevolmente sperarsi di conseguire.

Si tratta di argomenti ispirati alla ragion politica che hanno un indubbio fondamento ma che non possono far dimenticare i costi e i problemi causati dall'attuale stato di dissociazione fra la Costituzione economica formale e la Costituzione economica materiale.

Se è vero, infatti, che i vincoli europei hanno consentito un assestamento del nostro sistema e un recupero delle principali criticità accumulate nel corso del tempo, è altrettanto vero che la logica stessa dei vincoli europei è intrinsecamente diversa da quella delle Costituzioni. A parte il fatto che le violazioni delle regole del Trattato europeo non sono impugnabili davanti alla Corte costituzionale (a differenza delle violazioni delle norme costituzionali), la disciplina economica comunitaria è, infatti, essenzialmente diretta a garantire un adeguato processo di convergenza tra i sistemi

economici dei Paesi membri al fine di scongiurare il rischio che le divaricazioni tra le aree economiche e i comportamenti opportunistici di alcuni Paesi possano minare la stabilità del processo di unificazione economica e monetaria. Una logica di tipo interstatale, pattizio, e tutta focalizzata sul conseguimento del risultato minimo accettabile per gli altri partner, sostanzialmente indifferente alle modalità di conseguimento del risultato medesimo.

Affatto diversa è la logica costituzionale, tutta incentrata sulla fissazione di garanzie nei rapporti tra lo Stato e i cittadini, e nei rapporti tra i cittadini, una logica - quella costituzionale - in cui alla fissazione di diritti e obblighi reciproci si accompagna necessariamente la definizione di regole idonee a rendere efficiente e trasparente il procedimento per il conseguimento del risultato finale.

In questo senso occorre riconoscere che l'equilibrio raggiunto grazie ai vincoli europei sia in una certa misura precario e subottimale. E che non si tratti di un equilibrio stabile, di un traguardo raggiunto in modo definitivo e irreversibile appare difficilmente contestabile proprio in questa fase storica caratterizzata da grandi turbolenze finanziarie e valutarie e da preoccupanti fenomeni di stagnazione o addirittura di recessione economica.

Ma si tratta soprattutto di un equilibrio subottimale, perché i vincoli europei, per quanto rigorosi ed effettivi, non hanno e non possono avere quella capacità conformativa propria di una Costituzione. Basti pensare alle tematiche di finanza pubblica, relativamente alle quali i vincoli europei si concentrano esclusivamente sul risultato quantitativo in termini di indebitamento delle pubbliche amministrazioni e sono del tutto indifferenti alle procedure, ai rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento, alle relazioni tra i diversi livelli di Governo, al rapporto fra Stato impositore e cittadino contribuente, la cui puntuale definizione influisce non solo sulla concreta possibilità di conseguire l'obiettivo quantitativo definito in sede europea, ma anche e soprattutto sulla qualità e sulla trasparenza delle scelte operate per conseguire tale obiettivo quantitativo.

Analoga debolezza si può riscontrare anche sul terreno delle politiche per la concorrenza e per il mercato, relativamente alle quali la disciplina di fonte europea, oltre a concentrarsi per forza di cose su profili generali e sulla dimensione continentale, appare soprattutto assistita da meccanismi di tutela e di garanzia molto più complessi e meno efficaci di quelli nazionali. Non possono ad esempio sorprendere, nonostante la produzione normativa e giurisprudenziale europea in materia di imprese pubbliche, aiuti di Stato e servizi economici generali, i dati pubblicati dal dipartimento della pubblica amministrazione e dell'innovazione, secondo i quali il numero complessivo di società e consorzi controllati o partecipati dallo Stato o da altri enti pubblici, nel 2009, è passato da 6.752 a 7.106, con un aumento del 5 per cento su base annua (non conosco i dati relativi al 2010, ma non credo siano molto diversi). Non è cioè un caso che, terminata da tempo la stagione dello Stato imprenditore, delle partecipazioni statali e dei fondi di dotazione in favore degli enti di gestione, assistiamo comunque da diversi anni all'espansione di quella sorta di socialismo municipale, rispetto al quale i ripetuti tentativi di riformare i servizi pubblici locali si sono rivelati insufficienti.

Se leggiamo l'articolo 41 della Costituzione, colpisce fortemente il carattere condizionato del riconoscimento della libertà di iniziativa economica, la mancanza di un qualunque richiamo ai principi della libera concorrenza come essenziale meccanismo di funzionamento del mercato, l'ampiezza della previsione relativa alle forme e ai contenuti dell'intervento diretto dello Stato nell'economia.

Il baricentro dell'impianto culturale della Costituzione economica è rappresentato dai produttori (lavoratori, imprese pubbliche e private), mentre è del tutto assente la categoria del consumatore, che viceversa rappresenta l'architrave dell'economia di mercato.

Anche la scarsa competitività del sistema Paese, frenato da una regolamentazione troppe volte eccessiva e burocratica delle attività economiche, ha trovato una legittimazione istituzionale nell'ampiezza della previsione costituzionale del terzo comma sui programmi e sui controlli che possono essere introdotti per indirizzare a fini sociali l'attività economica.

Il testo dell'articolo 41 della Costituzione risente in modo evidente del contesto storico nel quale fu redatto. Rileggendo i lavori dell'Assemblea costituente non stupisce il fatto che non siano state accolte le proposte avanzate da Luigi Einaudi e dagli altri costituenti liberali, finalizzate a restringere l'intervento pubblico alle situazioni di monopolio di fatto o a sancire in via generale che la legislazione in materia economica deve essere finalizzata a difendere gli interessi e la libertà del consumatore (era un emendamento dell'onorevole Cortese).

Per tutte queste ragioni io mi auguro ancora, nonostante l'intervento dell'onorevole Bressa, che l'opposizione, in particolare il Partito Democratico, dopo aver convenuto (come mi sembra sia accaduto nelle ultime settimane) sull'esigenza di modificare l'articolo 81 della Costituzione per introdurre il principio del pareggio del bilancio, fatto di grande rilevanza politica e culturale - ne discuteremo credo a breve, esaminando l'apposito disegno di legge costituzionale del Governo, che si aggiunge a quelli di iniziativa parlamentare - condivida l'esigenza di una riforma dell'articolo 41 della Costituzione, quanto meno per l'eliminazione del terzo comma, e sia comunque disponibile ad un confronto di merito, costruttivo sulle altre formulazioni, rispetto alle quali la maggioranza, come ha dimostrato il relatore preannunciando delle modifiche, non è affatto chiusa a valutare e a discutere le migliori formulazioni che possano riformare questo articolo della Costituzione. Tutto ciò, fermi restando la direzione e gli obiettivi di fondo della riforma, vale a dire la riduzione della capacità dirigistica dello Stato nell'economia, per favorire l'avvento di condizioni giuridico-istituzionali adeguate alla struttura di un mercato moderno ed efficace.

Certamente, la formulazione dell'articolo 41 della Costituzione è molto delicata. Come ho già detto intervenendo nella Commissione affari costituzionali, citando le riflessioni svolte sul tema dal professor Fabio Cintioli, ritengo opportuno e necessario evitare il passaggio dalla concezione soggettivistica ad una concezione, quanto meno potenzialmente, oggettivistica dell'articolo 41. Se la protezione costituzionale si sposta dalla libertà individuale alla valenza oggettiva del mercato concorrenziale, potremmo a tal punto caricare di contenuti tale ultimo valore, da dargli una potente connotazione

finalistica, che potrebbe tradire proprio la radice istituzionale e culturale del progetto di riforma costituzionale.

Vi è, insomma, il rischio che una malintesa cultura del mercato, l'ipostatizzazione della categoria astratta della concorrenza perfetta, la tentazione costruttivistica di affidare alla legislazione la creazione dell'ordine sociale ed economico ottimale, finiscano per produrre esiti opposti rispetto alle intenzioni.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

GIUSEPPE CALDERISI. Mi avvio alla conclusione, signor Presidente. In forza di quello che è stato efficacemente definito il paradosso della libertà di concorrenza, la riscrittura delle norme in materia di libertà d'impresa e, in particolare, la sanzione costituzionale del principio della concorrenza, potrebbero paradossalmente finire per appesantire il carico regolatorio e burocratico che grava sulle attività economiche, come del resto, e non a caso, avviene per la normativa comunitaria.

Nel riformare l'articolo 41 della Costituzione, ritengo, pertanto, assolutamente preferibili le formulazioni volte a rafforzare la concezione soggettivistica, che già caratterizza il testo costituzionale.

Non mi soffermo per ragioni di tempo sulle modifiche dell'articolo 97 e dell'articolo 118 della Costituzione, che introduce, però, un importantissimo principio: il principio di sussidiarietà orizzontale. È un grande principio di libertà, che ritengo veramente molto importante, soprattutto, se verrà ulteriormente migliorato secondo le indicazioni e le proposte che ha avanzato già il relatore.

In conclusione, le ragioni che militano a favore di un intervento riformatore della Costituzione economica non sono solo di natura concreta. Proprio la funzione identitaria ed assiologica della nostra Costituzione induce a ritenere che, solo quando la maturazione della coscienza economica nazionale registratasi negli ultimi decenni avrà trovato un'adeguata traduzione in principi e precetti costituzionali, potremmo ritenere compiutamente concluso il lungo processo di transizione del Paese.

Da ultimo, non posso fare a meno di osservare che ritenere inutile porre mano alla Costituzione economica, che, secondo alcuni, risulterebbe oramai irrilevante rispetto ai processi economici in atto, quasi fosse un ferro vecchio ormai irrecuperabile, sarebbe per la nostra Carta costituzionale - questo sì - il peggiore insulto (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Per ragioni tecniche sospendiamo per cinque minuti la seduta, che riprenderà alle ore 17.

La seduta, sospesa alle 16,55, è ripresa alle 17,05.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, vorrei cominciare col dire che la citazione dei lavori dell'Assemblea costituente e il percorso che ha portato all'approvazione dell'articolo 41 come ha già detto il collega Bressa, rappresenta una ricostruzione a dir poco sommaria. Si è parlato di «compromesso»; vorrei ricordare che il compromesso costituzionale è uno dei valori portanti per fare le Costituzioni e lo è stato anche per la Costituzione italiana. Lo hanno riconosciuto i più illustri commentatori: se in un articolo della Costituzione - che tra l'altro è stato votato da tutti, lo voglio ricordare - si ritrovano radici di una cultura liberale, cattolica e socialista, questo non costituisce un difetto, un limite per una norma costituzionale, rappresenta, semmai, un elemento di ricchezza. La Corte costituzionale ha lavorato, in tutti questi anni su queste basi, arrivando a risultati che sono molto significativi. Esiste, certo, un costituzionalismo un po' approssimativo che ritiene faccia parte della Costituzione soltanto ciò che è scritto in quelle formule che sono contenute negli articoli. Queste persone ignorano però che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha esattamente lo stesso valore delle norme interpretate; ad esempio, il principio della concorrenza, al quale tutti si sono richiamati, è già presente nella nostra Costituzione, è stato riconosciuto apertamente dalla Corte. Del resto, tutti coloro che lamentano l'assenza del principio della concorrenza, non tengono conto che anche nella formulazione modificata del testo non si parla di concorrenza. Quindi, è quanto meno singolare evocare la necessità di introdurre questo principio, che già c'è, e non preoccuparsi neppure di formalizzarlo, cosa che avrebbe forse avuto una qualche dignità.

Devo anche dire che, se qualcuno volesse andare a vedere i risultati di questa elaborazione, consiglio di leggere il volume di Astrid, curato da Pinelli e da Treu: «La Costituzione economica: Italia, Europa», Il Mulino 2010, perché si capirebbe molto bene il punto d'arrivo di una elaborazione scientifica sulla Costituzione economica. Il Ministro Calderoli, che ha illustrato dopo il relatore il disegno di legge costituzionale, è stato nel fine settimana a Varenna ad ascoltare gli studiosi del diritto amministrativo che parlavano della Corte dei conti o comunque di alcuni temi di un certo rilievo, e avrà capito come il confronto con quelle realtà sia importante. Il Ministro Calderoli è certamente una persona che, quando vuole, sa tener conto del dibattito scientifico: non in questo caso però! Ora io proverò a porre una serie di domande. Si affronta in questo modo una riforma costituzionale così delicata? Alcuni dei nostri colleghi potrebbero presumere che nella Commissione Affari costituzionali abbiamo discusso per mesi questo argomento. Non è così! Questo provvedimento è stato incardinato ad aprile ma l'esame vero e proprio è iniziato il 7 settembre e non si è mai parlato in maniera approfondita; quindi abbiamo impiegato una quindicina di giorni in Commissione Affari costituzionali per modificare uno dei pilastri della nostra Carta costituzionale.

Quale dibattito c'è stato nel Paese attorno a questi temi? Credo che non vi sia stato alcun dibattito nel Paese su questi argomenti, forse qualche articolo di giornale, qualche presa di posizione di costituzionalisti più o meno improvvisati, ma dibattito vero nel Paese, quello che deve precedere le modifiche costituzionali, non c'è stato.

Vorrei in proposito porre una domanda al rappresentante del Governo che segue in Aula le proposte costituzionali.

Vi è complessivamente una decina di proposte di legge costituzionale tra Camera e Senato e mancano diciotto mesi circa alla fine della legislatura. La settimana scorsa abbiamo votato la modifica relativa agli articoli 31, 56 e 58 della Costituzione. Oggi siamo arrivati improvvisamente in Aula, fra la sorpresa generale e senza alcun tipo di serio approfondimento in Commissione, al punto che il relatore ci sta dicendo che deve già apportare alcune modifiche rispetto ad un testo deliberato due giorni fa perché ci sono degli errori vistosi nella formulazione improvvisata in Commissione. C'è una volontà seria di intervenire sugli articoli 41, 45, 97, e 118, della Costituzione? Inoltre c'è anche la questione della modifica dell'articolo 81 che voi semplificate, ritenete fin troppo elementare, ma certamente in quel caso affronteremo il discorso in maniera seria. La questione non è così semplice come ci dicono coloro che di questo argomento si sono occupati, ma su quel punto c'è certamente un richiamo che proviene dall'Europa e c'è una ragione per fare un approfondimento serio.

Abbiamo poi una riforma costituzionale della giustizia che è stata strombazzata in largo e in lungo e l'abbiamo portata avanti attraverso molteplici sessioni delle Commissioni con audizioni di molti esperti e che ora è ferma. Al Senato c'è una proposta sul bicameralismo e sulla Camera delle regioni, proposta di non poco conto. Il Ministro oggi ci ha detto che è andato ad illustrare al Capo dello Stato la sua proposta di modifica costituzionale. Scherzosamente si diceva che il principio di sussidiarietà vale a maggior ragione tra il Ministro Calderoli e il Governo perché, se nessuno si muove, il Ministro ne presenta una sua che dovrebbe, teoricamente, insieme alle altre cinque, essere esaminata nei diciotto mesi che restano dai due rami del Parlamento con duplice lettura.

Penso realmente che sia legittima la domanda che molti si fanno anche all'esterno di quest'Aula: ma fate sul serio o scherzate? Pensate lontanamente che queste sei proposte - e non parlo della legge elettorale che non è materia costituzionale, ma che avete detto di voler pure cambiare -, che queste sei o sette materie vi consentiranno un esame realistico nei due rami del Parlamento? Io credo onestamente di no. Voi sottoponete il Parlamento, le Camere ad un ritmo di lavoro sommario e improprio. In tre anni e mezzo non avete fatto nulla e ora in diciotto mesi pretendete di fare questa enorme mole di lavoro. Credo che qualche dubbio che dovrebbe venire anche a voi.

Quale dibattito c'è stato all'interno del mondo della dottrina a cui lei è andato a rendere omaggio a Varenna? Tutti i professori che sono venuti qui alla Camera, Luciani, Calandra, Giampaolo Rossi, Massa Pinto, Musu, tutti hanno detto di avere enormi perplessità.

Cito il professor Musu: già oggi può dirsi che la Costituzione attribuisce alla concorrenza un valore. La concorrenza ha anche un valore sociale. Quando noi richiamiamo questi valori sociali ci rendiamo conto che neanche i costituenti liberali avevano accettato questo riferimento, mentre adesso sentiamo dal relatore che dovrebbe scomparire il richiamo alla utilità sociale contenuto nel secondo comma dell'articolo 41.

Bressa vi ha spiegato che i principi fondamentali non si possono modificare attraverso la procedura di revisione costituzionale, e che sul rispetto di questo limite vi è il controllo della Corte costituzionale. È grave questo modo di procedere. Prima si aggiungono alla utilità sociale alcuni principi oscuri e poi si tolgono quelli precedenti.

Questa operazione assomiglia più al gioco delle tre carte che non ad una seria operazione di riflessione sulla Costituzione.

Onida, in alcuni articoli su il *Sole 24 Ore* ha detto: «Meno lacci, ma che c'entra la Carta?» «La lotteria delle riforme: esce l'articolo 41». Effettivamente, questa è l'impressione. Onida ha parlato in alcuni di questi articoli sul *Sole 24 Ore* come presidente dei costituzionalisti italiani. Ainis dice che l'impresa è l'alibi dell'articolo 41 e, inoltre: l'articolo 41 tace sulla libertà di concorrenza: e allora? Sarebbe forse incostituzionale l'Antitrust? Abbiamo dal 1990 una legislazione molto esplicita in questa direzione, senza bisogno di dire che manca qualcosa. Rodotà parla di «decostituzionalizzazione», lo dice in maniera esplicita, mentre De Minico parla del rischio di attenuare, se non azzerare, il vincolo dell'utilità sociale. Oggi abbiamo capito che lo si azzerava, non soltanto lo si attenuava; e così tutta una serie di altri autori.

Ma quale confronto avete fatto con la giurisprudenza costituzionale? Quando si modifica una norma che per sessant'anni è stata interpretata - e lei, Ministro Calderoli, ha citato, o comunque, ha letto nelle sue citazioni dei riferimenti alla giurisprudenza della Corte -, possiamo dire che in oltre mezzo secolo non è dato rinvenire neppure una sentenza della Corte che abbia censurato un intervento di liberalizzazione? Questo conta, cioè che la Corte costituzionale non ha mai pensato che le liberalizzazioni potessero essere impediti dall'attuale formulazione dell'articolo 41 della Costituzione.

Quale confronto avete fatto con analoghe Carte costituzionali come, ad esempio, la Carta di Nizza, che dice che è riconosciuta la libertà di impresa conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali? Quale confronto con le forze politiche? Posizioni così distanti, come stiamo enunciando in quest'Aula, avrebbero meritato, comunque, un approfondimento in Commissione, senza andarsi a nascondere dietro il fatto che, comunque, il tema è calendarizzato per l'Aula. Ma cosa vuol dire? Quando una Commissione non ha esaminato un testo, pensiamo seriamente che si possa avviare all'approvazione in Aula? I nostri colleghi ci guardano sbigottiti. Una certa cautela in questa materia sarebbe raccomandabile, comunque.

Di fronte a questo stato di cose, di fronte ad una riforma - anche se ho qualche pudore a definirla riforma - e ad un cambiamento di alcune parti della Costituzione economica che si preannuncia ideologica, sciatta, inutile e in alcune parti decisamente pericolosa - e vi dirò perché -, come potete pensare che vi sia un atteggiamento pregiudiziale dell'opposizione? Ci si augura che si venga a più miti consigli e che si possa collaborare, ma vogliamo scherzare, quando si parte con questa impostazione: «tra una settimana in Aula»? Così si fanno i decreti ingiuntivi, non le Costituzioni. Questa è un'altra tecnica procedurale alla quale noi ci ribelliamo.

Vorrei soffermarmi sul linguaggio sciatto, e potrei usare altre espressioni, come approssimativo e maldestro. Mi scuso, ma questo è quello che risulta leggendo anche superficialmente quel testo. Si mettono insieme l'iniziativa e l'attività economica che, queste, sì, erano state oggetto di dibattito per tanti anni: l'iniziativa nel primo comma e l'attività economica, con tutti i limiti, nel secondo comma.

Non è chiaro in che rapporto stia questo abbinamento con l'evoluzione del dibattito giurisprudenziale. Il principio dell'utilità sociale è annacquato e il riferimento agli altri principi costituzionali è equivoco perché non si dice quali essi siano. Ora il relatore dice di voler togliere il riferimento all'utilità sociale. Guardate che il riferimento all'utilità sociale è il legame tra l'articolo 41 e l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione. Se lo si elimina salta il legame con la parte restante della Costituzione. Non è un'operazione puramente semantica e verbale, è sostanzialmente uno stravolgimento, un capovolgimento.

Si parla di limiti che possono essere dettati da leggi e regolamenti. A me non pare che la Costituzione usi altre volte la formula secondo la quale alle libertà economiche si possono porre limiti con regolamenti. Forse qualcuno - perché naturalmente qualcuno cerca di fare lo sforzo - dice che si voleva dire che non si tratta di una riserva assoluta di legge, ma di una riserva relativa. Tuttavia, per distinguere tra riserva assoluta in materia di libertà e riserva relativa ci sono fior di elaborazioni, è facilissimo. Non c'è bisogno di inserire questo riferimento alle leggi e ai regolamenti. Mi pare che anche in questo caso il relatore abbia detto che il riferimento ai regolamenti verrà eliminato. Certo, stiamo discutendo con una Costituzione *à la carte*, cioè uno arriva, ne toglie un pezzo, ne mette un altro. Quanto meno è necessaria la riflessione. I colleghi di altre Commissioni non possono sapere, potrebbero anche pensare che c'è dietro un dibattito, una riflessione. Invece non è così.

Poi ci sono delle perle. Veramente si parla di diritti dei cittadini, e allora la domanda è: e i non cittadini non hanno questo diritto fondamentale? Non è una questione secondaria. Altro che Costituzione europea, qui torniamo al Medioevo! E poi si parla di libertà delle persone. Che linguaggio! Io veramente non amo fare queste osservazioni, però c'è qualcuno che si rivolge a me e dice: ma voi avete permesso che si scrivesse «diritti dei cittadini», «libertà delle persone»? Però le imprese non ci sono. Singolarmente, tra tutti questi soggetti che vengono nominati, cittadini e persone, non vi sono le imprese, che pure in questa materia dovrebbero essere soggetti importanti. Si parla poi di fiducia e collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione. Va bene, ma fiducia e collaborazione tra i cittadini, tra di loro, non è un problema? Forse lo è!

Poi si improvvisano delle nozioni: pubbliche funzioni, pubbliche amministrazioni al posto di pubblici uffici ed altro ancora. Veramente sembra, a volte, di trovarsi nella situazione in cui una persona guida in stato di ebbrezza e viene fermata. Qui le formulazioni sono disarticolate concettualmente. Vi è alle spalle un dibattito su queste cose? Con riferimento all'articolo 97 non si può usare l'espressione «pubbliche funzioni», perché le pubbliche funzioni possono riferirsi non soltanto alle funzioni amministrative, ma a quelle giurisdizionali, ad altri tipi di funzioni che sono sempre funzioni pubbliche. Allora, usiamo correttamente almeno i termini della Costituzione, facciamoci capire! Dico questo per esemplificare quanto sia sciatto questo modo di procedere, approssimativo e inaccettabile.

Il Ministro Calderoli ha parlato bene della modifica all'articolo 45. Su questo aspetto sono d'accordo anch'io, è l'unico punto. Togliete tutto ed effettuate soltanto l'inserimento: «e delle piccole imprese» nell'articolo 45. Lo possiamo fare, non credo sia una riforma epocale ma, se vi interessa, questo può essere fatto. Ma ritorniamo al

percorso principale. La riformulazione della norma generale esclusiva, ossia l'articolo 41, primo comma, è - sento dire da qualche collega - ridicola. Convengo: è ridicola. È ridicola perché il principio costituzionale oggi è fortissimo: «L'iniziativa economica privata è libera».

Non c'è sostanzialmente nessun soggetto che possa porre un limite a questo valore, perché la riserva di legge la troviamo nel terzo comma e, certamente, nel secondo dell'articolo 41 della Costituzione. La legge può intervenire per attuare i limiti di cui al secondo comma, cioè per realizzare l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Tutti questi aspetti sono sacrosanti e tipici anche delle impostazioni liberali. Ma che dire dell'iniziativa e dell'attività economica? Si riprende un dibattito ma non si capisce con quale senso. Inoltre, dire che tutto ciò che non è vietato è permesso fa effettivamente sorridere. Lo hanno detto tutti coloro che hanno preso in esame seriamente questa disposizione. Lo ha detto - e, quindi, non la ripeto - la professoressa Massa Pinto che afferma chiaramente come questa operazione tende a forzare l'attività dell'interprete.

Ma un collega, che è intervenuto all'inizio di questo dibattito, ha fatto un'affermazione che è, anche questa, molto preoccupante. Egli sostiene che quella norma - «tutto ciò che non è vietato è permesso» - è importante perché si tendono ad evitare le norme arbitrarie che vengono inventate dalla pubblica amministrazione. Domando a quel collega se ha mai sentito parlare del principio di legalità, che è un cardine della Costituzione. Pertanto, non vi possono essere norme arbitrarie inventate dalla pubblica amministrazione che non siano contenute nella legge. Se le norme arbitrarie sono contenute nella legge sono incostituzionali e, dunque, saranno dichiarate tali dalla Corte o, altrimenti, ci penserà il Consiglio di Stato, a seconda del livello di fonte o di atto. Ma come si fa a pensare a norme arbitrarie inventate dalla pubblica amministrazione e, su questo argomento bizzarro, costruire questa formulazione?

Ma vi è di più. Cerulli Irelli afferma: «Vi è una contraddizione evidente tra il secondo e il terzo comma. È un'inaccettabile gerarchia di interessi, nella quale il contrasto ai monopoli sembra prevalere sulla sicurezza, sulla libertà e sulla dignità umana. È del tutto criticabile anche la soppressione del terzo comma, che fa riferimento, equiparandole, all'attività economica pubblica e a quella privata, del tutto in conformità con i principi del Trattato europeo che ammette l'impresa pubblica purché essa non usufruisca di privilegi ma, al pari di quella privata, sia soggetta alle regole della concorrenza. I programmi e i controlli, cui il testo vigente fa riferimento, sono quelli che si rendono necessari laddove l'attività di impresa si espliciti nell'esercizio dei servizi di interesse generale a rilevanza economica e viene letto in piena conformità alle norme del Trattato europeo». Non è male. Vi è anche questo tipo di critica e non credo che sia una critica pregiudiziale. È una critica che tiene conto della lettura sistematica.

Ma in ordine alle conseguenze pratiche il professor Brancasi, professore di diritto amministrativo, afferma che «non sarebbe più possibile, con questa formulazione, avere servizi privati di pubblica utilità. Più in generale, viene meno la possibilità di misure regolatorie che, talvolta, sono proprio quelle che consentono la liberalizzazione di certe attività. Non sarebbe più possibile, pur nel rispetto delle limitazioni europee, agli aiuti

di Stato, incentivare, finanziare e sostenere le attività di impresa. Come misura con cui si pensa di far ripartire lo sviluppo non c'è male. Chissà cosa ne pensa la Confindustria».

E veniamo all'articolo 97. Chiedo scusa ma poiché i colleghi non hanno fatto in tempo a parlarne dirò io qualcosa. Qui veramente si tratta di una formulazione dove si dice tutto e il contrario di tutto. Si parla, appunto, di quelle pubbliche funzioni al servizio delle libertà dei cittadini, dei diritti delle persone e del bene comune. Capisco che le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini, dei diritti delle persone - scritto meglio - e del bene comune, ma mi domando se i diritti delle persone siano superiori al bene comune. Qualcuno se lo potrebbe domandare, legittimamente. Poi si cominciano a riscrivere i principi a cui deve fare riferimento la pubblica amministrazione, qui variamente chiamata «pubbliche amministrazioni» o «pubblici uffici».

Si immagina di poter introdurre qualche principio nuovo quale l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza, ma questo punto è molto delicato perché fare elenchi di principi, oltre a quelli che la Costituzione menziona - dice il professor Sorace, un altro amministrativista - è uno sforzo vano dal momento che l'evoluzione degli ordinamenti porta sempre con sé anche nuovi principi. Comunque, si deve notare che non sono menzionati - e questo lo dico perché qualcuno su alcuni di questi principi è già intervenuto - i principi di proporzionalità, di partecipazione e di economicità. Si fanno gli elenchi, ma si dimenticano dei punti essenziali e ciò diventa più grave dell'allungamento dell'elenco. Naturalmente il discorso potrebbe continuare, nel senso di sottolineare che questo articolo 97 è importante a condizione, tuttavia, che venga ben calibrato.

Siccome credo di essere arrivato alla fine del tempo a mia disposizione, voglio soffermarmi un attimo sull'articolo 118 della Costituzione. Anche in questo caso si fa un discorso simile a quello che ha ad oggetto l'articolo 41. Tutti dicevano, a tal proposito, che manca la libertà di concorrenza ed hanno fatto interventi interamente volti a sottolineare questo profilo; se invece leggiamo l'articolo si nota che la libertà di concorrenza manca del tutto anche nel nuovo testo, mentre è già garantita, come sappiamo, in base all'interpretazione che ha dato la Corte sul testo vigente.

Con questo disegno di legge si modifica il quarto comma dell'articolo 118, prevedendo che: «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati». Non vi è il richiamo alla sussidiarietà; mi pare che il relatore abbia detto di volerlo inserire, ma adesso dobbiamo tener conto del fatto che, nella prima formulazione, era talmente viva l'esigenza di parlare di sussidiarietà che, in realtà, tale principio non era neanche stato menzionato.

Ancora una volta, il professor Cerulli Irelli dice che il principio di sussidiarietà orizzontale è stato già inserito nella Costituzione, come ricordato dal collega Bressa. Il testo che si propone di inserire oggi è di tutt'altro tenore e stabilisce il principio che le attività dei pubblici poteri possano solo svolgersi in quei settori nei quali l'attività dei privati non potrebbe svolgersi più proficuamente. Si tratta, perciò, di una norma che pone un limite vincolante per il legislatore il quale, intanto può disciplinare un'azione

pubblica in un determinato settore, in quanto non abbia accertato che in quel settore l'attività privata potrebbe svolgersi più adeguatamente. Si tratta del principio dello Stato minimo di matrice ottocentesca, ormai superato da decenni di esperienza e comunque in contrasto palese con altre norme della Costituzione, che attribuiscono allo Stato specifiche responsabilità di azione. Ordine pubblico, giustizia, scuola, tutela dell'ambiente, tutela dei beni culturali e sanità sono tutti settori nei quali la responsabilità di governo è interamente pubblica, questo è il punto nodale.

Si tratta di una norma che sconvolge tutto l'assetto costituzionale e si pone in contrasto con molteplici norme della prima parte della Costituzione vigente, che voi affermate apparentemente di non voler modificare.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ROBERTO ZACCARIA. Mi avvio alla conclusione, signor Presidente. Vorrei che il collega Calderisi, che ci ha invitato a riflettere per una collaborazione sull'esame di questo testo, capisca, nonostante abbia letto una parte minima delle cose che dovevo leggere, che questi argomenti sono sufficienti ad evidenziare che questa riforma è ideologica, sbagliata, sciatta, inutile e, in molte parti, pericolosa perché stravolge l'impostazione di fondo della nostra Carta costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, l'Unione di Centro per il Terzo Polo si è applicata sul tema della riforma della Costituzione economica, così come proposto dal Governo, presentando una propria proposta di legge costituzionale e dunque esprimendo in modo organico le riserve, le critiche e le proposte.

Qualche premessa politica bisogna farla perché, come ci conferma anche la volontà espressa e annunciata dal relatore pochi minuti fa di togliere in sede di perfezionamento e revisione di questo testo il concetto di «utilità sociale», dovremmo affermare che allo stato dell'arte verrebbe espunta dalla cosiddetta Costituzione economica e quindi dall'articolo 41 sia il riferimento all'utilità sociale sia pure il principio di concorrenza, il che forse la dice lunga, per dirla con una battuta, sul carattere piuttosto evanescente e aleatorio di questa che, essendo una riforma costituzionale, dovrebbe fondarsi su un impianto culturale solido e definito. Tuttavia noi continueremo lungo l'iter a nostra disposizione nel confronto costruttivo.

Come ci ha ricordato il relatore, nel disegno di legge costituzionale del Governo al nostro esame ci si pone infatti l'obiettivo di valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica nel solco tracciato dal diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza e nel contesto nuovo costituito dalla globalizzazione dei mercati. Per il vero, nel Documento di economia e finanza 2011 il Governo attribuisce a queste modifiche costituzionali un rilevante significato di scossa positiva all'economia, con un eccesso davvero esagerato di ottimismo anche con riguardo agli effetti e ai tempi necessariamente lunghi delle riforme costituzionali, a

fronte dell'urgenza invece di forti misure per il contenimento della spesa e del debito pubblico e per la crescita del Paese.

Le riforme costituzionali - credo siamo tutti d'accordo - non devono avere carattere contingente, strumentale o peggio propagandistico. Abbiamo in altre sedi avanzato, come Unione di Centro e come Terzo Polo, proposte efficaci per politiche economiche di risanamento e di crescita urgenti, che possono e dovrebbero essere realizzate con priorità assoluta e con larghe intese nel Paese. Non ci sembra invece adeguato lo sforzo del Governo e comprendiamo, pur non volendo aderirvi in modo pregiudiziale, l'impressione da qualcuno sollevata che questa riforma costituzionale della parte economica possa costituire oggettivamente, persino al di là delle intenzioni, un diversivo rispetto alle urgenze che invece il Paese manifesta.

Questa prima osservazione deve essere accompagnata da una seconda premessa, anch'essa non strumentale: francamente per una riforma tanto impegnativa non vediamo il sufficiente e necessario clima costituzionale. Non lo diciamo per un gioco sterile di rimpiazzino tra opposizione e maggioranza, ma veramente siamo in una fase politica in cui il dialogo costruttivo rispetto alle priorità del Paese e anche alle capacità di ascolto sulle proposte non trova nella posizione della maggioranza di Governo una condivisione; è un atteggiamento piuttosto di arroccamento intorno ad un Governo privo di credibilità e con una scarsa propensione al dialogo, al confronto e all'intesa. In questo clima certamente diventa molto più difficile immaginare una riforma tanto ardita e ambiziosa quanto quella della parte economica della Costituzione.

Con queste due premesse e rifuggendo dunque dai limiti della contingenza abbiamo pur tuttavia avanzato le nostre proposte di revisione costituzionale sulla stessa materia su cui insiste il disegno di legge costituzionale del Governo.

Solo alcuni nostri emendamenti sono stati accolti - e ciò ci sembra comunque positivo -, tuttavia nel complesso il testo attuale non ci soddisfa. L'articolo 41 della Costituzione è tipica espressione, nella genesi ricavabile dai lavori dell'Assemblea costituente, dell'incontro tra la cultura liberale e azionista e quella cattolica e socialista. Si volle, infine, privilegiare un modello di economia mista, coerentemente con le altre Costituzioni europee del secondo dopoguerra, nel quale iniziativa economica privata e pubblica cooperano al fine, statuito dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno svolgimento dello sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Questo è principio cardine, direi il principio fine della nostra Costituzione economica, che non può, a nostro avviso, essere rimosso o depotenziato.

In tal senso, devono essere anche considerati gli articoli 39 e 40 della stessa Costituzione, in materia di lavoro e diritto di sciopero, l'articolo 42, in materia di disciplina della funzione sociale della proprietà e dell'espropriazione di essa per motivi di interesse generale, nonché l'articolo 43, che consente l'espropriazione o la riserva per legge di determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio. Insomma, non è semplice e

neppure corretto modificare l'equilibrio della Costituzione economica agendo solo su alcuni principi o alcune formule.

Come comunemente riconosciuto in dottrina, la Costituzione non si limita a garantire ai singoli la tutela di una determinata sfera di autonomia, ma prevede e disciplina tutta una serie di istituti attraverso cui prende corpo in questo decisivo settore l'impegno dei pubblici poteri a ridurre le disuguaglianze di ordine economico e sociale esistenti di fatto tra i cittadini. In questo senso, devono essere interpretate non solo la previsione di un'iniziativa economica pubblica e di una proprietà pubblica, accanto all'iniziativa e alla proprietà privata, nonché la previsione di appositi istituti volti a controllare e ad indirizzare l'una e l'altra verso il conseguimento di fini sociali, ma anche la previsione di un impegno diretto dello Stato volto a favorire un più diffuso ed effettivo esercizio delle libertà economiche. Si pensi all'articolo 45, relativo alla tutela e alla promozione della cooperazione, all'articolo 46, relativo al diritto dei lavoratori a collaborare nei modi previsti dalle leggi alla gestione delle aziende, all'articolo 47, relativo alla tutela del risparmio e all'accesso alla proprietà dell'abitazione. E all'articolo 45, oltre alle «piccole imprese», occorre aggiungere «le professioni», motore dell'economia della conoscenza.

Il riparto dei poteri decisionali per realizzare questo disegno di economia mista ruota intorno all'istituto della riserva di legge. È infatti al Parlamento che spettano tutte le scelte di carattere generale in materia, al fine di garantire la democraticità delle stesse ed evitare possibili abusi della pubblica amministrazione. È alla legge che fanno costante riferimento non solo le disposizioni contenute negli articoli da 41 a 47 della Costituzione, ma anche tutte quelle altre disposizioni che toccano questo tema, ad esempio gli articoli 23 e 25, in materia di potestà impositiva dello Stato, nonché l'articolo 81, come è noto, in materia di decisioni di bilancio.

Questi sommari richiami sono, a nostro avviso, sufficienti per affermare la nostra convinzione dell'inopportunità di modifiche parziali della Costituzione economica, che andrebbe considerata nel suo complesso, ove si pretenda di mutarne la cultura di fondo. Ciò anche in considerazione del fatto che, pure alla luce delle più recenti esperienze dell'Unione europea e della globalizzazione dei mercati, il modello dell'economia mista di mercato non appare affatto depotenziato o superato, sebbene con fattori nuovi che, tuttavia, non inficiano il modello costituzionale o dei principi.

Gli argomenti a suffragio di questa tesi sono molti. Basti pensare al ruolo svolto dai cosiddetti fondi sovrani e per altro verso all'affannosa ricerca negli organismi internazionali di *legal standard* per l'economia globale. Non occorre piegare la Costituzione alle tendenze iperliberiste della *lex mercatoria*, ma piuttosto riaffermare ed estendere il modello dell'economia sociale di mercato, che si basa sulla libertà privata e sull'intervento pubblico, prevalentemente però di natura regolatoria.

Nel disegno di legge costituzionale del Governo si sottopone a critica l'espressione «iniziativa economica» che costituisce l'*incipit* dell'articolo 41 della Costituzione, perché limitativa della più complessiva attività economica che deve, parimenti, essere libera, non solo nella sua fase iniziale. La critica dell'espressione, che ha origini storiche anche sotto il profilo della semantica e della cultura politica del tempo, può essere

condivisa perché, in effetti, il principio della libertà economica è più ampio di quello relativo alla sola fase dell'iniziativa.

Tale riconosciuto *favor libertatis* non può, tuttavia, spingersi, a nostro avviso, fino alle conseguenze proposte nel disegno di legge costituzionale del Governo, secondo cui è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Se tale principio ben si adatta al diritto penale, *nullum crimen sine lege*, non può certo ritenersi condivisibile né applicabile *tout court* nel campo delle attività economiche soggette, per natura, a regolazioni pubbliche o di parte terza. Si pensi, sin dalle origini storiche, alle misure metriche come la moneta, il tempo e il calendario, i pesi e le misure, fino alle più recenti regole della Borsa e della finanza o della tutela dell'ambiente.

D'altronde, l'uso dell'avverbio «espressamente» spingerebbe a delineare un'ipertrofia normativa della legislazione, un effetto certamente indesiderato anche dai proponenti, allo scopo di eliminare gli atti dell'amministrazione come autorizzazioni, permessi, concessioni, regolamenti, piani, sovvenzioni e così via. Ma una tale concentrazione di espressi divieti nella legge, oltre che risolversi nella antistorica pretesa di una legislazione senza amministrazione, tipica dei regimi assoluti, finirebbe per favorire un modello di Governo centralista, con gli enti locali vincolati dalla legge, e per ridurre le garanzie degli stessi operatori economici nei confronti degli abusi del potere, non potendosi ricorrere nei confronti dei divieti di legge, se non per i profili di incostituzionalità.

A noi sembra, invece, che, ove proprio si voglia riformare il testo dell'articolo 41 della Costituzione per meglio adattarlo alle più recenti esigenze dell'attuale fase storica, ciò possa essere fatto facendo emergere e affermando i principi di concorrenza e di responsabilità sociale, accanto alla libertà dell'attività economica privata e aggiungendo ai compiti che costituiscono riserve di legge il rispetto del principio di semplificazione amministrativa. Questa è la nostra proposta.

In effetti, con la riforma costituzionale del 2001 la tutela della concorrenza è stata per la prima volta considerata nella Costituzione italiana sotto il profilo, appunto, dell'articolo 117, secondo comma, ma è un principio costitutivo dell'originario Trattato istitutivo della Comunità europea, come ben sappiamo, ribadito nei successivi trattati e nelle politiche dell'Unione europea, espressione cardine di una moderna cultura liberale che vede nella *par condicio* concorsuale la condizione migliore per l'efficienza dei mercati e per lo sviluppo della libertà e del benessere sociali.

Dunque, la nostra non è una visione oggettiva della concorrenza, lo dico al collega Calderisi che sul punto ha insistito. Non vediamo in essa un feticcio, un moloch normativo che presiede ed è sovraordinato a tutto, ma abbiamo una concezione della concorrenza esattamente come un principio servente ai fini della libertà dell'iniziativa economica. Perciò insistiamo perché il principio di concorrenza sia nella Costituzione economica, se la Costituzione economica dobbiamo riformare e così anche il principio di semplificazione amministrativa, che è più efficace, anche perché affermatosi, ormai, nella dottrina, nella giurisprudenza e direi anche nel clima politico. È assai più efficace per dare conto di tutte quelle possibili incrostazioni che, nell'esercizio delle funzioni amministrative, si creano in relazione ai principi di legge, quell'eccesso di oneri

burocratici che gravano, naturalmente in modo negativo, sulle nostre imprese e sulla competitività.

A tale proposito, senza far riferimento ad una storia che complessivamente, da Zanardelli in poi, ci parla di semplificazione amministrativa in continuazione, con effetti però assai modesti, bisogna dire che questo principio, elevato a rango costituzionale, sarebbe di grande utilità e perciò noi lo prevediamo come aggiunto al terzo comma dell'articolo 41.

Sull'articolo 97 della Costituzione - e rinviando alla relazione e alla nostra proposta di legge per qualche migliore argomentazione - con senso pratico, proprio perché il relatore ha testé ricordato che c'è uno spazio di miglioramento del testo e che quindi rivaluteremo in Commissione alcuni punti, devo dire che noi avremmo preferito, preferiamo e insisteremo per una formulazione del primo comma dell'articolo 97, relativo appunto alle pubbliche amministrazioni, nel modo seguente: «Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune, nel rispetto dei diritti e dei doveri». Su questo punto, evidentemente, senza scomodare Mazzini si potrebbe insistere molto, ci sembra questa una formulazione più appropriata: fa emergere naturalmente il carattere strumentale delle amministrazioni e delle funzioni pubbliche nei confronti delle libertà dei cittadini, al servizio dei cittadini e del concetto di bene comune, ma nel rispetto dei diritti e dei doveri, non solo dei diritti, come nella formulazione poco condivisibile attualmente nel testo.

Sul secondo comma ci permettiamo di insistere sul principio secondo cui l'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate - sin qui vi è un'analogia con il testo proposto dalla Commissione - la legalità, l'efficienza, l'efficacia, la semplicità, la trasparenza e la partecipazione. Ora, insistiamo sull'emersione del principio di legalità e anche su quello di partecipazione, in primo luogo perché il principio di legalità è un principio indefettibile dell'attività amministrativa. Potremmo anche a rigore non considerarlo in Costituzione, ma sappiamo che nelle espressioni di imparzialità e buon andamento dell'articolo 97 della Carta costituzionale del 1948, sempre e comunque si è voluto vedere il riferimento al principio di legalità, come una bussola ineliminabile per le pubbliche amministrazioni. Questo non vuol dire che le pubbliche amministrazioni siano tenute, secondo una visione per così dire veramente «vetero» sul piano storico, alla mera esecuzione della legge. Al contrario, questo sarebbe l'effetto a cui ci porta il testo, prima criticato, di riforma dell'articolo 41, secondo cui tutti i divieti e le regolazioni sono contenuti nella legge (quindi la pubblica amministrazione in qualche modo dovrebbe sparire e dovrebbe limitarsi ad eseguire, secondo un concetto appunto ottocentesco, i dettati della legge).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSY BINDI (*ore 17,55*).

PIERLUIGI MANTINI. No. Le pubbliche amministrazioni, che esisteranno anche dopo questa riforma, hanno comunque il loro spazio di autonomia e di discrezionalità, esercitano, in modo vincolato in alcuni casi - come ben sappiamo, gli esempi sono scolastici e non sto qui a ripeterli - le loro funzioni e in modo discrezionale invece in altri campi le stesse funzioni, ma sempre con riferimento al principio di legalità. È un

principio che dà alle amministrazioni un certo margine di autonomia - non c'è ombra di dubbio - ma in riferimento al principio di legalità.

Quindi insistiamo perché il principio di legalità sia nell'articolo 97, così come insistiamo affinché il principio di partecipazione alle funzioni amministrative sia nella Costituzione. I tempi sono maturi, conosciamo moltissimi istituti nei paesi europei, *l'enquête publique* in Francia, *l'encuesta previa* in Spagna, la *public examination e la public inquiry* nei sistemi anglosassoni, la partecipazione al procedimento, proprio per evitare quello scollamento tra società reale, i cittadini e i cosiddetti pubblici poteri, così diffuso, che è quasi un male oscuro ai nostri tempi.

Francamente i tempi sono maturi affinché il principio di democrazia amministrativa, il principio di partecipazione al procedimento amministrativo, regolato da norme che non consentono di contrapporre la piazza al consiglio comunale o alla sede decisionale, ma che integrano nel procedimento amministrativo uno spazio regolato da termini e responsabilità per la presentazione di osservazioni, di proposte prima che le grandi scelte amministrative siano compiute, abbia un rango costituzionale.

Sempre procedendo in modo strettamente riferito alle nostre proposte emendative, ci dichiariamo soddisfatti per il testo elaborato dalla Commissione, che accoglie un principio su cui noi molto abbiamo insistito, che è quello di portare in Costituzione la distinzione tra amministrazione politica e amministrazione tecnico-professionale, la prima ispirata ai compiti di indirizzo, programmazione e verifica dei risultati, la seconda, invece, titolare delle funzioni di gestione tecniche, amministrative e finanziarie. Ma questo principio non è del tutto soddisfacente se non accompagnato, a proposito degli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, anche da un'integrazione. Salutiamo con favore anche il fatto che sia stata accolta la nostra proposta emendativa riferita al fatto che i concorsi sono la regola e solo in casi eccezionali, stabiliti dalla legge - emerge questa eccezionalità adesso nel nuovo testo della Costituzione - si possa derogare al concorso. Però avremmo voluto e vogliamo che questo principio del concorso sia riferito non solo agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ma anche alle nomine negli enti pubblici. Si tratta di una dizione lievemente più ampia che riguarda per esempio anche le società pubbliche e quindi lo stesso tipo di principio deve valere per un'amministrazione dove si esercita in modo diretto o indiretto la funzione pubblica.

Sull'articolo 118 della Costituzione potremmo dire a lungo ed in effetti abbiamo detto a lungo anche nel testo della relazione introduttiva alla nostra proposta di legge, ricordando le ascendenze culturali, il Trattato di Maastricht, la dottrina più risalente - Humboldt, Tosato -, perché è un principio di grandissima importanza per noi, anche dal punto di vista della nostra cultura politica e ricordando l'impegno della Chiesa sulla sussidiarietà orizzontale in tempi anche risalenti. Nell'enciclica *Quadragesimo anno*, di Pio XI, del 1931 si legge « (...) deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è

quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle».

Così pure nell'enciclica *Centesimus annus* Giovanni Paolo II affermò che una società, un'organizzazione o un'istituzione di ordine superiore ad un'altra non deve interferire nell'attività di quest'ultima, a essa inferiore, limitandola nelle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali in vista del bene comune. D'altra parte - cosa forse meno nota - il principio di sussidiarietà è presente perfino nel movimento sindacale, ad esempio nella Carta del lavoro del 1927 (Dichiarazione IX), ove si afferma che - testualmente - l'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata, o quando siano in gioco interessi politici dello Stato, e che tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta. Dunque, siamo favorevoli ad una migliore affermazione ed emersione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Valuteremo il testo, che potremo migliorare ancora in Commissione. Certo, noi abbiamo proposto una formulazione che sostanzialmente fa emergere anche qualcosa in più, un testo del seguente tenore: lo Stato, le regioni, le città metropolitane e i comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base dei principi di sussidiarietà, di concorrenza e di merito (proprio per non vederne una contrapposizione), e garantiscono atti di autoamministrazione basati sul rispetto della legge e della responsabilità professionale. Qui noi riteniamo che uno dei motori più significativi della sussidiarietà stia proprio in quel percorso che riguarda la capacità di sostituirsi in funzione integrativa alle pubbliche amministrazioni. Quando le pubbliche amministrazioni entro un termine dato - ma naturalmente questa è materia di legislazione - non sono in grado, non solo di rilasciare documenti, autorizzazioni od altro, ma di svolgere la propria funzione, decorso quel termine, dovrebbe esserci un principio di autoamministrazione, cioè un principio di affermazione della conformità legale sotto anche responsabilità professionale e l'avvio quindi delle attività. La legislazione si sta già orientando in questo senso (e potrei fare numerosi esempi), ma dobbiamo capire che questo compito, basato anche sulla responsabilità professionale e quindi sull'assunzione di responsabilità da parte degli individui e delle professioni, è un potentissimo motore di questo principio che noi chiamiamo sussidiarietà orizzontale, volendo intendere che, laddove è possibile, attraverso gli strumenti dell'organizzazione civile e sociale, lo svolgimento di attestazioni e funzioni che hanno un rilievo pubblicistico, non è necessario che lo Stato intervenga, o meglio è opportuno che lo Stato possa intervenire solo - come confusamente, peraltro, si dice in altri punti del disegno governativo - *ex post* in funzione, appunto di controllo. Anche questo principio di sussidiarietà orizzontale, dunque, potrebbe ricevere una formulazione migliore. In conclusione, il relatore ha aperto uno spazio per miglioramenti del testo, e alla valutazione di quanto lì si potrà fare il gruppo dell'Unione di centro valuterà anche il proprio atteggiamento di voto. Come è noto, sebbene i tempi non inducano moltissimo ad una generica speranza, *spes ultima dea*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, credo che stiamo vivendo un momento molto importante e molto pericoloso senza che il Paese e forse anche senza che la Camera, il Parlamento se ne rendano perfettamente conto, perché l'*iter* che ha avuto questa proposta di riforma costituzionale è stato un *iter* molto rapido e molto poco dibattuto.

Io credo che vi sia un contrasto visibile tra quello che è successo la scorsa settimana e quello che rischia di succedere questa settimana. La modifica dell'articolo 31 della Costituzione è stata elaborata in Commissione, vi è stato un confronto franco ed ampio con le opposizioni e alla fine abbiamo trovato degli equilibri e delle mediazioni, dopo un lungo lavoro. Questo assomiglia francamente molto ad un colpo di mano alla chetichella, ad una sorta di vendetta ideologica postuma del pensiero liberale, dove per «postuma» intendo rispetto ai lavori della Costituente, quando peraltro il voto fu favorevole (dirò poi alcune cose, essendomi andato a riguardare i verbali).

Io credo che principi fondamentali come quello dell'articolo 41 della Costituzione non si possano intaccare in assenza di un dibattito ampio - lo diceva bene prima l'onorevole Zaccaria - che non vi è stato in Commissione, ma soprattutto non vi è stato nel Paese. Tutti i corpi sociali che dovrebbero essere coinvolti da questa riforma ne fanno poco o nulla, se non per sporadiche partecipazioni al dibattito che possono esservi state.

Questa modifica era stata annunciata più volte dal Presidente del Consiglio, fortemente auspicata in quanto la sua assenza è stata ritenuta la causa parziale finanche della stagnazione economica del nostro Paese e un ostacolo alle iniziative del Governo per il rilancio e lo sviluppo.

Io ho ascoltato tutto il dibattito, sono l'ultimo ad intervenire e ho sentito delle «perle» che francamente avrei fatto a meno di ascoltare. Questa riforma migliorerebbe la capacità competitiva dell'Italia, come se l'Italia da sessant'anni non abbia partecipato in maniera competitiva alla scena economica mondiale!

Non scherziamo: non è l'articolo 41 della Costituzione che ferma lo sviluppo e non è l'articolo 41 della Costituzione in contrasto con la normativa europea e in contrasto con i principi della libera concorrenza. Sembrerebbe - qualcuno ha detto - che fosse un limite alla libertà economica privata, un limite al ruolo dell'iniziativa economica privata.

Ma quel che più mi ha fatto male è stato ascoltare un ragionamento del tipo: «L'articolo 41 è un compromesso che vi è stato al tempo dell'elaborazione della Costituzione, quindi è contraddittorio proprio perché frutto di un compromesso».

Insomma, io credo che, quando viene fatta una Costituzione in cui, come nel nostro caso (ma non è che la situazione dal punto di vista del confronto delle idee sia cambiata), si confrontano ideologie come quella liberale (c'era Einaudi), quella cattolica e quella socialista, non si può pensare di non arrivare ad un compromesso, alto certamente, come lo è l'articolo 41 della Costituzione; necessariamente si deve arrivare ad un compromesso, cosa che oggi non è.

Io cito soltanto alcuni esempi, alcune scintille di responsabilità sociale e responsabilità politica, ma ne vedo poche: nel parere, per quanto favorevole, dell'XI Commissione, si fa un'osservazione e si dice di recuperare il concetto di responsabilità sociale dell'impresa. Ecco, credo che questo sia il principale *vulnus* che viene fatto all'articolo 41 della Costituzione, cioè proprio la distruzione del suo ultimo comma.

Rivolgo un appello affinché ci si ripensi e, al limite, si torni in Commissione per approfondire ancora di più il dibattito. Infatti, mi sembra che distruggere con una unilateralità ideologica il dettato e l'equilibrio fra le tre fondamentali fonti di pensiero che si sono confrontate al tempo della Costituente, e distruggere così l'articolo 41 della Costituzione, sia un delitto che non può passare impunito. Non passerebbe, comunque, impunito, perché - diciamocelo francamente - questa riforma farà fatica ad uscire da questa legislatura e, se anche ciò avvenisse, non lo farebbe mai con i due terzi dei voti favorevoli; quindi, sarà molto difficile che possa passare positivamente al vaglio del *referendum* confermativo. Tuttavia, avremmo piacere che non venisse licenziata nemmeno dalle Camere, perché è veramente una bruttissima ed unilaterale riforma.

È una riforma che, implicitamente ed intrinsecamente, viola i principi della Costituzione, se non altro perché ne inquina il valore e il tenore lessicali. La presenza nella Carta fondamentale di una nozione, di una locuzione quale «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», francamente, è da brivido; per non parlare di altre «perle», quali «la legge si conforma ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini». Faccio notare che il concetto di fiducia è presente nella Costituzione una sola volta, con riferimento alla fiducia che lega il Parlamento al Governo. Utilizzare questa nozione per un concetto che, francamente, può andar bene in una legge ordinaria, ma non nella Costituzione, è un esercizio veramente pericoloso.

Con riferimento all'articolo 97, si dice che «le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà e dei diritti dei cittadini». Ma cosa vuol dire? Ciò dicendo - è stato fatto notare -, si premettono le libertà e i diritti dei cittadini al bene comune. Credo che anche questo sia assolutamente errato e non trova il nostro favore, come anche dire «nel rispetto del principio di separazione tra politica e amministrazione». Questo è ovvio, è già previsto da una legge ordinaria: è follia inserirlo nella Costituzione, perché, in questo modo, essa dismetterebbe le vesti di legge fondamentale, smetterebbe di contenere principi e si porrebbe, pur sovraordinata, da un punto di vista lessicale, sullo stesso piano della legge ordinaria, quando non delle fonti secondarie.

La gran parte delle modifiche introdotte dal testo del Governo, i concetti e le parole utilizzate sono tratte da leggi vigenti e da decreti legislativi, in particolare per quanto riguarda il nuovo articolo 97. La limpidezza del testo costituzionale si perde, il carattere asciutto del principio si svilisce, il valore semantico si stempera. La Carta fondamentale diventa materia e dettaglio.

Per quanto concerne il contenuto, torno a parlare dell'articolo 41. Un'altra frase che è stata detta dal relatore ed anche dal Ministro è che l'intento di questa riforma è di valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità

economica. Toglierei da questa frase il concetto dei principi sociali. Qui vi sono soltanto gli estremismi, gli iperliberismi.

Vorrei dire solo una cosa: nemmeno Einaudi ha avuto il coraggio di attaccare l'ultimo comma dell'attuale articolo 41 della Costituzione. Testualmente, Einaudi dice: «Il primo emendamento all'articolo 39» - perché quando ne discutevano di trattava dell'articolo 39 - «da me presentato, si limitava a togliere le parole: «in contrasto con l'utilità sociale», appartenenti al secondo comma. E poi dice: «Ma poiché vedo che l'Assemblea è propensa ad introdurre nei testi legislativi parole le quali non hanno un significato preciso e su cui i commentatori avranno in avvenire ampio campo a discutere, su questo punto preciso non insisto».

Addirittura Einaudi, per venire incontro alla concordia di un dibattito, si tirò indietro da una proposta di modifica del concetto di utilità sociale contenuto nel secondo comma dell'articolo 41; ma giammai si sognò di attaccare il terzo comma, ove si dice che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Mi riferisco al famoso concetto del fine sociale dell'impresa che, con questa riforma, si vorrebbe completamente stralciare.

Noi crediamo che questo sia il pericolo maggiore di questa riforma e ci piace ricordare (chiedo scusa se mi dilungherò un po') le parole del relatore Corbi, in merito a questa materia costituzionale all'epoca dell'Assemblea costituente, il quale afferma che tutti convengono che la vecchia formulazione del diritto romano - parliamo del concetto di proprietà - non può essere accettata perché in troppo stridente contrasto con la realtà e con le esigenze nuove. L'una, cioè la realtà, va superando quel vecchio concetto della proprietà privata; le altre, cioè le esigenze nuove, esigono che ad essa siano imposte limitazioni, non solo per ragioni etiche e politiche, ma anche per motivi economici, produttivistici e di interesse nazionale.

Egli cita poi le Carte costituzionali moderne dell'epoca che riconoscono l'istituto della proprietà privata solo in quanto essa adempie ad una funzione sociale e non contrasta, quindi, con gli interessi della collettività e dell'economia sociale.

Anche allora si usciva da un momento di crisi, anzi, sfortunatamente allora si usciva da un momento di grande crisi - noi ci siamo immersi e non ce ne stiamo chiedendo le ragioni - e diceva sempre Corbi che le norme che la nuova Carta costituzionale deve contenere debbono impedire, facendo tesoro dell'esperienza (e noi non ne stiamo facendo tesoro), per quanto possibile, l'evolversi negativo dei fatti economici ed aprire la strada a quello positivo di essi. In altri termini, la Carta costituzionale deve rendere impossibile ai vecchi principi privilegiati responsabili della catastrofe nazionale - ed è la stessa cosa che stiamo vivendo in questo momento - di riprendere il sopravvento, impedire che possano riprendere il sopravvento a danno di tutto il popolo e garantire invece la possibilità di operare nel Paese una profonda trasformazione economica e sociale alla quale è indispensabile il concorso dello Stato.

Osserva Corbi che taluno si inalbera e protesta ogni qualvolta sente parlare di ordine, di coordinamento, di controllo, di pianificazione economica ed è ancora sollecito nell'esaltare la concezione individualistica del liberismo economico, il che, in ultima analisi, altro non è che un tentativo di giustificare e difendere con formule dottrinarie l'egoismo dei privilegiati.

Credo che mai come in questo momento le parole dei padri costituenti siano attuali, moderne e importanti.

Ricordo che la Costituzione, e soprattutto il testo dell'articolo 41, sono il compromesso e la mediazione fra i tre grandi filoni di pensiero che ancora ci sono e sottolineo che stiamo dibattendo in maniera, francamente, troppo ridotta di una riforma costituzionale, senza che ci sia equilibrio fra questi tre filoni di pensiero.

Porto alcuni esempi sul dettato di questa proposta del nuovo articolo 41: con riferimento a tale articolo la vigente garanzia costituzionale della libertà e dell'iniziativa economica privata viene estesa anche alla libertà dell'attività economica, da intendersi, come evidenziato nella relazione illustrativa, quale successivo momento di svolgimento, intrinsecamente connesso alla fase iniziale di scelta dell'attività stessa.

Inoltre, viene inserita la previsione secondo la quale è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Ci rendiamo conto che questo comporterà l'esigenza di una immensa legislazione per comprendere che cosa deve essere evitato? Una sorta di distruzione dei limiti etici.

Arrivo a pensare: viene garantita anche la libertà di delinquere? Certo questo è un paradosso.

Quando si afferma che «l'iniziativa e l'attività economica non possono svolgersi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione», si può dire una cosa del genere in Costituzione? È ovvio che non si possa andare contro i principi fondamentali della Costituzione, ma con questa riforma - vedete la contraddittorietà - si va ad intaccare un principio fondamentale della Costituzione, talché mi sembra del tutto corretto quello che diceva il collega Zaccaria ossia che questo tentativo di riforma è quasi incostituzionale.

Quindi, il nostro parere su questa proposta di riforma dell'articolo 41 è assolutamente contrario in quanto ci sembra che l'attuale articolo 41 non contrasti assolutamente con i principi di concorrenza e di libertà economica, ma tenda a darle un ruolo sociale e a fare in modo che, da una parte, non possa essere in contrasto con l'utilità sociale e, dall'altra, possa essere indirizzata e coordinata per legge a fini sociali. Credo che questo sia un patrimonio della nostra Costituzione che noi dobbiamo tenere assolutamente da conto.

Quanto alla riforma dell'articolo 45 della Costituzione dirò in due parole che siamo d'accordo, perché oltre all'artigianato è giusto tutelare tutto il *parterre* delle piccole e medie imprese che sono la spina dorsale delle imprese italiane, quindi sul punto non abbiamo problemi.

Per quanto riguarda invece l'articolo 97 della Costituzione crediamo che i nuovi due commi aggiunti non vadano bene. Il concetto di «pubbliche funzioni» è infatti un concetto incomprensibile in quanto qui penso che le si voglia intendere come funzioni amministrative, ma pubbliche funzioni sono anche, per esempio, quelle giurisdizionali quindi c'è una grande confusione semantica e lessicale.

Come si fa poi a dire che sono al servizio delle libertà, dei diritti dei cittadini e infine del bene comune? Anche in questo *decalage* credo che ci sia un errore in quanto il bene comune deve venire assolutamente per primo. Siamo pertanto critici anche su questa proposta di riforma dell'articolo 97.

Credo, mi auguro - molti lo hanno detto - che ne dovremo ridiscutere in Commissione domani. Mi sembra che il presidente, nonché relatore, abbia preannunciato modifiche fondamentali rispetto al testo attuale, ma credo che la nuova, nuovissima, chiamiamola così, formulazione dell'articolo 118 sia assolutamente preoccupante.

Siamo favorevoli al principio di sussidiarietà, soprattutto alla sussidiarietà orizzontale, ma queste due righe: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati» sono una pistola puntata alla tempia delle gestioni pubbliche aventi un contenuto economico.

Francamente di dibattito ce n'è stato poco, ma mi sembra che questo articolo non vada nel senso di una sussidiarietà orizzontale, come può essere interpretata nell'ambito di un confronto sereno sulla situazione socio-economica italiana, ma vada nel senso di una esclusione totale del pubblico da ogni attività che possa avere un benché minimo contenuto economico, anche di quelle attività che sono fondamentali per la società.

Per dirlo con franchezza, mi viene da pensare alla sanità, alla gestione dei servizi pubblici locali e alla scuola. A mio giudizio, nulla vieta che l'entrata in vigore - mi auguro non avvenga - di questa formulazione del quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione imponga che finiscano in mano privata la sanità, la scuola e la gestione dei servizi pubblici locali.

Colleghi, non sta a me ricordarvi che, di recente, molto recentemente, un *referendum* ha sancito che l'acqua deve essere pubblica. È chiaro che una riforma costituzionale fatta dal Parlamento è liberissima di andare in contrasto con l'esito del *referendum*, ma mi sembra che, ancora una volta, questa maggioranza parlamentare, che era ed è minoranza nel Paese, perché non ha mai vinto le elezioni con il 50 per cento più uno dei voti, sia sempre più minoranza nel Paese, perché quando va a proporre una riforma costituzionale, senza dibattito pubblico ed in contrasto con l'esito di un *referendum*, non fa altro che rinchiudersi ancora di più in un fortino, per andare contro quello che è il sentimento pubblico.

Spero di sbagliarmi, ma trovarmi con una norma costituzionale che obbliga il pubblico a dismettere a favore dei privati la sanità, i servizi pubblici essenziali e la scuola, francamente mi fa un po' rabbrivire. Spererei, allora, non dico in un abbandono, ma, quanto meno, in un rinvio in Commissione del disegno di legge, affinché il dibattito,

svolto in maniera più approfondita tra noi, possa essere allargato anche al Paese e ai corpi sociali e affinché la norma possa poi ritornare in Aula. Quello che con stupore ho sentito dire oggi in quest'Aula, e cioè che l'attuale articolo 41 è frutto di un compromesso, che è contraddittorio e, quindi, sbagliato e vada fatto un chiarimento ideologicamente unilaterale, è una cosa «da paura», perché una Carta costituzionale deve essere un compromesso, deve restare in equilibrio tra le diverse idee, tra le diverse radici, tra diverse scuole di pensiero, filosofie e politiche economiche e sociali che permeano tutto il Paese.

Il contrario sarebbe una sorta di colpo di Stato, sarebbe una sorta di dittatura, sarebbe una sorta di unilateralità filosofica ed ideologica che non può assolutamente essere tollerata. Sul compromesso e l'equilibrio a cui è arrivato l'articolo 41 si è basata la ricostruzione dell'Italia del dopoguerra e la possibilità per quest'ultima di arrivare ad essere la settima potenza economica mondiale, che non ha mai trovato un blocco nell'articolo 41. Non scherziamo, non è l'articolo 41 il responsabile della situazione di crisi.

Penso che partendo dall'idea che l'equilibrio, il compromesso e il dibattito siano un valore, sarebbe quanto mai opportuno ritornare quanto prima in Commissione e non andare avanti con questa riforma che, francamente, mi fa paura.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 4144-A)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Bruno, ed il rappresentante del Governo non intendono replicare.

Il seguito del dibattito è quindi rinviato ad altra seduta.

I Commissione - Resoconto di martedì 27 settembre 2011

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Martedì 27 settembre 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 12.40.

Sull'ordine dei lavori.

Donato BRUNO, *presidente*, propone di invertire l'ordine dei lavori nel senso di procedere dapprima all'esame, ai sensi dell'articolo 86, comma 3, del Regolamento, degli emendamenti presentati in Assemblea al disegno di legge C. 4144-A.

La Commissione consente.

Variazioni nella composizione del Comitato permanente per i pareri.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che per il gruppo Popolo della Libertà il deputato Antonio Distaso è entrato a far parte del Comitato permanente per i pareri in sostituzione del deputato Anna Maria Bernini, che ha cessato di far parte della Commissione.

Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

Emendamenti C. 4144-3039-3054-3967-4328-A.

(Esame e rinvio).

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, considerato che l'Assemblea non procederà alla discussione degli emendamenti e articoli aggiuntivi al disegno di legge in titolo nella giornata di oggi, si riserva di formulare la propria proposta di parere sugli stessi in altra seduta, in modo da poter riflettere più attentamente sulle proposte di modifica dell'articolato. Precisa che, naturalmente, la proposta di parere del relatore sugli emendamenti soppressivi è fin d'ora contraria.

Il ministro Roberto CALDEROLI condivide l'orientamento del presidente.

Giuseppe CALDERISI (Pdl) e Pierguido VANALLI (LNP) dichiarano che i rispettivi gruppi sono d'accordo a rinviare la decisione sugli emendamenti ad un'altra seduta.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) prende atto che l'orientamento del relatore è contrario agli emendamenti soppressivi e attende le proposte che questi farà sugli altri emendamenti.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) osserva che la Commissione non dovrebbe assumere decisioni in ordine agli emendamenti soppressivi senza conoscere le proposte di riformulazione che il relatore intende avanzare, atteso che la valutazione degli emendamenti soppressivi dipende da queste.

Invita inoltre il presidente e relatore a valutare l'opportunità di inserire all'articolo 51 della Costituzione le disposizioni in materia di esercizio di funzioni pubbliche che l'articolo 3 del provvedimento in esame inserisce invece all'articolo 97, in quanto quest'ultimo riguarda la pubblica amministrazione in senso soggettivo.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, si riserva di riflettere anche su questa proposta. Rinvia, quindi, l'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.45.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Martedì 18 ottobre 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.

La seduta comincia alle 11.40.

Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

Emendamenti C. 4144-3039-3054-3967-4328-A.

(Esame e rinvio).

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, sottopone all'attenzione della Commissione due nuove proposte di emendamento, riferite, rispettivamente agli articoli 1 e 4 del testo in esame. Ne illustra quindi il contenuto evidenziando come, nella relativa formulazione, abbia tenuto conto degli emendamenti presentati da diversi gruppi.

In particolare, la prima proposta si riferisce all'articolo 1 e tende a riformulare i primi tre commi del nuovo articolo 41 stabilendo che l'iniziativa e le attività economiche private sono libere; che è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, che non può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economiche private se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà, la dignità umana; e che la legge disciplina le attività economiche al fine di impedire la formazione di monopoli.

La seconda proposta interviene invece sull'articolo 4 e tende invece a riformulare il nuovo quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione nel senso che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, sulla base del principio di sussidiarietà, esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

Gianclaudio BRESSA (PD) ritiene necessario poter disporre di un congruo tempo per presentare subemendamenti al testo, soprattutto alla luce della rilevanza delle modifiche in esame.

Roberto ZACCARIA (PD) sottolinea come il nuovo emendamento proposto dal presidente e riferito all'articolo 1 non contiene modifiche di carattere formale ma incide su profili rilevanti. In primo luogo, viene eliminato ogni riferimento espresso all'utilità sociale che rappresenta invece uno dei cardini principali dell'articolo 41 della Costituzione.

Rileva, quindi, come la riserva di legge sia ora prevista al secondo comma anziché al primo e vengono richiamati i parametri della tutela dei principi fondamentali della

Costituzione, della sicurezza, della libertà e della dignità umana, questi ultimi già richiamati dal vigente secondo comma dell'articolo 41.

Il terzo comma reca ora un espresso riferimento alla finalità di impedire la formazione di monopoli.

Considerate pertanto le ampie modifiche presenti rispetto al precedente testo della Commissione evidenzia l'esigenza di disporre di un congruo termine per presentare subemendamenti.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, fa presente che il termine per la presentazione di subemendamenti sarà deciso dal Presidente della Camera, una volta approvati gli emendamenti della Commissione.

Passando ai pareri sugli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 2 dell'Assemblea, esprime parere contrario sugli identici emendamenti Favia 1.1, Bressa 1.2, Ria 1.55, soppressivi dell'articolo 1. Esprime parere contrario sugli emendamenti Mantini 1.3, Favia 1.6 e 1.4, Lanzillotta 1.5, Favia 1.50 e 1.7, sugli identici Zeller 1.8 e Zamparutti 1.54, Zeller 1.9, Lanzillotta 1.11.

Esprime parere favorevole sull'emendamento Cazzola 1.52 che, a suo avviso, introduce nella maniera più corretta il concetto del rispetto del principio di libera concorrenza. Invita quindi i presentatori a ritirare gli emendamenti Cazzola 1.53 e Contento 1.60 altrimenti il parere sarà contrario.

Esprime parere contrario sugli emendamenti Favia 1.13, Tassone 1.14, Favia 1.51.

Esprime parere favorevole sull'emendamento Vignali 1.56. Invita quindi i presentatori a ritirare gli emendamenti Contento 1.61, Lanzillotta 1.16 e Della Vedova 1.58 altrimenti il parere sarà contrario.

Esprime parere contrario sugli articoli aggiuntivi Della Vedova 1.050 e Lanzillotta 1.01.

Esprime parere contrario sugli identici emendamenti Bressa 2.1 e Ria 2.50, soppressivi dell'articolo 2.

Invita quindi i presentatori a ritirare gli articoli aggiuntivi Zeller 2.03 e Lanzillotta 2.050 altrimenti il parere sarà contrario.

Esprime parere contrario sugli identici emendamenti Bressa 3.1 e Ria 3.52, soppressivi dell'articolo 3.

Esprime parere contrario sugli emendamenti Favia 3.57, Lanzillotta 3.51, Ria 3.58 nonché sugli identici emendamenti Favia 3.2 e Zeller 3.3. Invita quindi i presentatori a ritirare l'emendamento Vanalli 3.50 altrimenti il parere sarà contrario.

Esprime parere contrario sugli emendamenti Mantini 3.5, Sardelli 3.54, Contento 3.62, Mantini 3.6, Contento 3.60 e 3.61, Mantini 3.8.

Esprime parere contrario sugli identici emendamenti Bressa 4.51 e Favia 4.52, soppressivi dell'articolo 4, invita l'onorevole Vanalli a ritirare il proprio emendamento 4.2. Esprime parere contrario sugli emendamenti Vignali 4.50 e Lanzillotta 4.6.

Il ministro Roberto CALDEROLI esprime parere conforme a quello del relatore ed esprime una valutazione favorevole sugli emendamenti testè presentati e illustrati dal relatore.

Mario TASSONE (UdCpTP) evidenzia, con riferimento a quanto precisato dal presidente in merito all'accoglimento del principio della libertà di concorrenza, contenuto in molti emendamenti ed accolto nella formulazione dell'emendamento Cazzola 1.52, come il proprio emendamento 1.14 richiami tale principio ma sia di portata più ampia. Si tiene infatti conto anche di altri tipi di valutazioni. Chiede dunque al relatore ed al Governo per quali ragioni non venga accolto.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, fa presente di non aver ritenuto opportuno l'inserimento, nella Carta Costituzionale, di richiami a suo avviso ridondanti come quelli di cui all'emendamento Tassone 1.14, che ricomprende ad esempio il buon funzionamento del mercato, i principi di semplificazione procedimentale e di tempestività dell'azione. A suo avviso è corretto il binomio tra libertà di iniziativa e di attività economiche e quello di libera concorrenza.

Mario TASSONE (UdCpTP) fa presente di essere disponibile a riformulare il proprio emendamento 1.14 togliendo le parti che il relatore ed il Governo ritengono ridondanti.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, rileva come vi sia comunque una distanza tra il testo dell'emendamento 1.14 e le intenzioni del relatore.

Chiarisce poi che, qualora sia approvato l'emendamento della Commissione riferito all'articolo 1, l'emendamento Cazzola 1.52, su cui ha espresso parere favorevole, andrà riformulato come subemendamento a tale emendamento.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) rileva come dalla discussione emergano differenti filosofie di fondo.

Da una parte, chi - seppure solo a parole - vuole far prevalere la logica di mercato della concorrenza rispetto ad altri valori. Uno dei problemi, in tale quadro, è quello delle barriere all'accesso che la legge dovrebbe rimuovere secondo l'indirizzo della Costituzione.

Un'altra filosofia vede la concorrenza come un principio che regola i profili economici della Carta Costituzionale.

Infine, un'altra impostazione, che personalmente condivide, è quella volta a tradurre nella Costituzione il modello europeo che nella nuova formulazione dell'articolo 41 non è perfettamente rispecchiato.

Chiede poi al relatore ed al Governo se abbiano intenzione di formulare una norma transitoria correlata al principio proposto al secondo comma dell'articolo 41, secondo cui «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». Occorre infatti una norma che affermi, ad esempio, che entro sei mesi sono abrogate tutte le leggi che non si conformano a tale principio, dando in particolare attuazione alle nuove previsioni costituzionali.

Roberto ZACCARIA (PD) auspica che sia ben chiaro a chi propone l'emendamento della Commissione riferito all'articolo 1 che, togliendo il riferimento all'utilità sociale dal testo dell'articolo 41, si toglie un elemento di certezza importante, inclusa tutta la giurisprudenza che aveva contribuito a definire tale concetto.

Evidenzia poi come l'inserimento del riferimento ai principi fondamentali, in luogo di quello all'utilità sociale, fa intendere che si tratti di concetti diversi. Peraltro, ricorda come nemmeno nella dottrina vi è certezza su cosa si intenda.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, precisa che l'intenzione è quella di considerare l'utilità sociale ricompresa nel concetto di «principio fondamentale».

Roberto ZACCARIA (PD) fa presente come non sia così scontato considerare l'utilità sociale ricompresa nel concetto di «principio fondamentale». Chiede quindi al relatore di esplicitare quali sono i principi fondamentali a cui si vuole fare riferimento.

Si sofferma poi sulla formulazione «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», quasi a far intendere che la legge debba essere «sobria», «leggera», ovvero tale da non prevedere troppi divieti. Si intende quindi rafforzare la riserva di legge ma, al contempo, si cade nella contraddizione dovuta alla soppressione del concetto di utilità sociale dal testo. Ricorda come la cultura cattolica abbia lavorato a lungo per inserire nella Carta costituzionale tale valore, per evitare che il mercato rispondesse solo a se stesso. Eliminare dunque un riferimento che prima era presente può dare luogo a rilevanti conseguenze ed interpretazioni.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, evidenzia come l'utilità sociale debba intendersi ricompresa nell'articolo 2 della Costituzione.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) ritiene il testo proposto dal relatore nella seduta odierna peggiorativo rispetto al precedente. Non si è inoltre tenuto conto degli emendamenti presentati. Fa presente che il suo gruppo è preliminarmente contrario al dilettantesco principio secondo il quale «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», che si vuole introdurre nel testo dell'articolo 41.

Ritiene, infatti, tale principio sbagliato concettualmente: ricorda in particolare che, nell'ordinamento italiano, tra quel che è permesso e quel che è vietato fare, c'è un'intera gamma di attività che sono esercitabili a condizione che si abbiano i presupposti e i requisiti e che sono pertanto soggette ad autorizzazione, licenza o concessione. Immaginare che la legge contenga un insieme di divieti e che, al di fuori di questi, vi sia la libertà è assolutamente inaccettabile, tanto più se inserito in una previsione costituzionale.

Richiama, quindi, le considerazioni testè espresse dal collega Zaccaria sulla prevista eliminazione del riferimento all'utilità sociale nel testo dell'articolo 41.

Si sofferma sul proprio emendamento 1.3 ricordando che, nella sua proposta, sarebbe superata l'attuale formulazione proposta dal relatore e dal Governo inserendo il richiamo al rispetto dei principi di concorrenza e di responsabilità sociale nonché, al terzo comma, quello di semplificazione amministrativa.

Non comprende, in conclusione, per quali ragioni la maggioranza voglia insistere per portare avanti riforme come quella in esame. Sono attualmente in discussione sei riforme costituzionali ma il Paese ha bisogno d'altro, di interventi molto più urgenti.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, ritiene che l'emendamento Mantini 1.3 limiti troppo ed inserisce il principio di semplificazione amministrativa che, a suo avviso, non va previsto nel testo della Costituzione.

Mario TASSONE (UdCpTP) evidenzia come nella discussione in corso si ponga una questione di carattere generale. Ricorda che il suo gruppo ha presentato un emendamento soppressivo dell'articolo 1. Evidenzia come, a suo avviso, ora come allora si avverte l'esigenza di mantenere il richiamo all'utilità sociale, cui si è giunti come punto di incontro tra la cultura marxista e la cultura cattolica nell'Assemblea costituente. Era stata una conquista e non vede per quali ragioni nell'emendamento della Commissione non si mantenga tale riferimento.

Gianclaudio BRESSA (PD) appare chiaro che l'intenzione è quella di cambiare i valori culturali che sono alla base della Costituzione economica italiana. Trova sorprendente che in un momento di crisi come quello attuale si pensi ad inserire nella Costituzione uno slogan del tipo «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge».

Sottolinea come in tal modo si andrebbe oltretutto incontro ad una giungla interpretativa senza precedenti. Al tempo stesso, togliere il riferimento all'utilità sociale equivale alla cancellazione di un parametro di riferimento che finora è stato alla base di tutta la giurisprudenza costituzionale in materia. Si tratta dunque di un vero stravolgimento.

Ritiene poi incomprensibile il parere favorevole del relatore e del Governo sull'emendamento Vignali 1.56, che propone l'inserimento del principio di proporzionalità. Richiama, in proposito, il testo dell'articolo 118 della Costituzione che cita i parametri della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza con riguardo alle funzioni amministrative. In tale modo si crea una totale incertezza: si introduce, infatti, il parametro della proporzionalità che in questo ambito non vi è mai stato. Si saccheggia così un patrimonio consolidato della giurisprudenza costituzionale creando solo una confusione totale.

Raffaello VIGNALI (PdL) evidenzia come il principio di proporzionalità sia da anni alla base del *modus operandi* dell'Unione europea, affinché, quando si adottano norme o controlli, si debba tenere conto delle dimensioni e del settore.

In Italia, invece, si tende a definire disposizioni che non tengono conto delle realtà specifiche cui si riferiscono.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) intende soffermarsi su due questioni prioritarie che non possono non essere considerate. In primo luogo, ritiene inappropriata la formulazione «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», perché in tale modo si annette alla legge ed alla regolamentazione delle attività economiche una funzione puramente negativa. Infatti, la legge diventa unicamente interdittiva e non svolge una funzione di promozione dell'accesso al mercato e della libera concorrenza. Ritiene pertanto inaccettabile tale impostazione.

Evidenzia inoltre come il riferimento al valore sociale dell'attività economica ha una funzione che la Costituzione riconosce. Pertanto, pur recependo il principio della concorrenza come valore sociale, il testo proposto dal relatore fa un'operazione ideologica e non di vera innovazione.

Invita quindi a svolgere ulteriori riflessioni sugli aspetti testè evidenziati.

David FAVIA (IdV) ritiene imbarazzante il dibattito in corso, tanto più se comparato a quello svolto dall'ottobre del 1946 fino al maggio 1947 per la definizione dell'articolo 41 della Costituzione. Ritiene vi sia una forte similitudine sociale tra la situazione di crisi di oggi e quella del dopoguerra.

Evidenzia come, per fortuna, vi è l'articolo 138 della Costituzione che prevede che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Il *referendum* confermativo non consentirà pertanto di andare avanti in questa scellerata iniziativa di riforma dell'articolo 41 della Costituzione. Il Parlamento avrebbe argomenti più importanti di cui occuparsi e invece ci si ostina con queste riforme. La società non sente alcun bisogno di tale intervento normativo.

Ricorda come nel corso della discussione sia stato detto che l'articolo 41 è contraddittorio in quanto frutto del compromesso tra diverse impostazioni culturali, con un'accezione negativa. In realtà, la legge e, tanto più, la Costituzione devono essere il frutto di un compromesso che è invece quello che oggi non si vuole neanche cercare, nonostante vi sia stato del tempo dopo la discussione sulle linee generali in Assemblea.

Ritiene altresì non corretto affermare che l'articolo 2 supplisce all'eliminazione del riferimento all'utilità sociale nel testo dell'articolo 41. Vi è stato un ampio dibattito sul ruolo della proprietà privata e sul concetto di impresa. Non si può all'improvviso cancellare una consolidata giurisprudenza costituzionale.

Chiede quindi che sia svolto un lavoro più approfondito e che si possa disporre di ulteriori momenti di riflessione per cercare di trovare una mediazione con tutti i gruppi. Non si possono fare le riforme costituzionali a colpi di maggioranza.

La Commissione, con distinte votazioni, delibera di presentare all'Assemblea i due emendamenti proposti dal relatore, riferiti, rispettivamente, all'articolo 1 ed all'articolo 4 del testo.

La Commissione, con distinte votazioni, approva poi la proposta del relatore di esprimere parere favorevole sugli emendamenti 1.52. Cazzola e 1.56. Vignali e la proposta di esprimere parere contrario o di invito al ritiro sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo 2.

Mario TASSONE (UdCpTP) fa presente che il suo gruppo si è astenuto dalla votazione sui suddetti emendamenti.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene opportuno che la Commissione si riunisca appena possibile, prima di passare alla discussione sul complesso degli emendamenti in Assemblea, per esaminare i subemendamenti che saranno presentati.

Il ministro Roberto CALDEROLI preannuncia l'intenzione, tenendo conto di quanto emerso dal dibattito e se utile per trovare elementi di convergenza tra i gruppi, di svolgere un'ulteriore riflessione rispetto all'inserimento o meno del concetto di utilità sociale nel testo dell'articolo 41.

Ricorda inoltre che il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, dà in parte attuazione al principio richiamato nella discussione, prevedendo l'abrogazione di tutte le norme in contrasto, ed andrà poi aggiornato rispetto al nuovo testo dell'articolo 41.

La seduta termina alle 12.40.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Martedì 18 ottobre 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO - Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.

La seduta comincia alle 16.05.

Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

Emendamenti C. 4144-3039-3054-3967-4328-A.

(Esame e rinvio).

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che sono stati presentati subemendamenti all'emendamento 1.100 della Commissione.

Propone di esprimere parere favorevole sugli identici subemendamenti Favia 0.1.100.7 e Calderisi 0.1.100.20; di esprimere parere favorevole sul subemendamento Mantini 0.1.100.13, a condizione che sia riformulato nel senso di limitarsi ad aggiungere, al secondo comma del nuovo articolo 41, in fine, le seguenti parole: «e l'utilità sociale»; di esprimere parere favorevole sul subemendamento Cazzola 0.1.100.1; e di esprimere infine parere contrario su tutti i restanti subemendamenti presentati.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) rileva che il combinato disposto degli identici subemendamenti Favia 0.1.100.7 e Calderisi 0.1.100.20 e del subemendamento Mantini 0.1.100.13, come eventualmente riformulato, darebbe luogo a un testo che è l'esatto contrario della riforma liberale dichiarata dal Governo: è un testo radicalmente e pericolosamente dirigista. Si dà infatti mandato alla legge, e quindi al legislatore, di tutelare l'utilità sociale, ossia di obbligare l'attività economica non semplicemente a non contrastare con l'utilità sociale, ma a perseguirla. L'utilità sociale deve derivare dall'autonomo sviluppo della libertà d'impresa, non essere imposta dalla legge, altrimenti il regime che si determina è di assoluto dirigismo.

David FAVIA (IdV), nel dichiarare di concordare con la deputata Lanzillotta, rileva che il riferimento all'utilità sociale si dovrebbe inserire, come proposto dal suo subemendamento 0.1.100.22, nel terzo comma, e non nel secondo, nel senso di scrivere che la legge deve disciplinare le attività economiche al fine di impedire la formazione di monopoli e di garantirne l'utilità sociale.

Roberto ZACCARIA (PD) ritiene che le modifiche prospettate dal presidente rappresentino un passo avanti rispetto al testo portato all'esame dell'Assemblea, in quanto sopprimono la disposizione secondo cui «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalle legge» e reintroducono il riferimento all'utilità sociale nel secondo comma. Ritiene tuttavia che sarebbe preferibile, a questo punto, mantenere l'attuale secondo comma dell'articolo 41, eventualmente aggiungendovi alla fine anche il richiamo alla salvaguardia anche degli altri principi costituzionali. La formulazione proposta dal presidente, infatti, darebbe luogo a problemi interpretativi: basti pensare

alla questione di come andrà considerata la pianificazione urbanistica, che può vietare che in determinate aree del Paese sorgano aziende.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) concorda con il deputato Zaccaria sul fatto che le modifiche proposte rappresentano un passo avanti rispetto al testo portato all'esame dell'Assemblea, però invita a riflettere che l'articolo 41 della Costituzione non si rivolge soltanto al legislatore, ma anche ai cittadini e alle imprese direttamente, mentre la riformulazione proposta si ridurrebbe soltanto a un monito per il legislatore.

Gianclaudio BRESSA (PD), premesso che il suo gruppo accoglie con favore la proposta di sopprimere l'inciso secondo cui «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalle legge», esprime forti riserve sulla riformulazione del secondo comma, che dà luogo, come è stato detto, a una forma di economia dirigistica sul modello sovietico. Si chiede perché, allora, la maggioranza si accanisca a voler modificare una disposizione costituzionale che fino ad oggi non ha dato luogo a problemi e non è in contrasto né con la concorrenza né con la libertà economica.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ricorda che l'intendimento iniziale del Governo era quello di rafforzare la libertà di impresa e di introdurre il principio della libera concorrenza. A suo avviso, basterebbe questo per una riforma soddisfacente. Considerato quindi che la libertà di impresa è rafforzata dalla modifica al primo comma e che la libera concorrenza è stata introdotta dalla modifica testé proposta al terzo comma, si potrebbe a suo parere lasciare invariato il secondo comma dell'articolo 41.

Doris LO MORO (PD) ricorda che il decreto legge n. 138 del 2011 stabilisce limiti all'iniziativa e all'attività economica private ben al di sotto di quelli che verrebbero prospettati dalla Costituzione e invita la maggioranza ad evitare di introdurre nella Costituzione vincoli più rigidi e stringenti di quelli esistenti nella legislazione ordinaria.

Maurizio BIANCONI (PdL) ritiene che l'interpretazione data dall'opposizione della formulazione proposta dal presidente si basi su una concezione del tutto superata della legge, secondo cui quest'ultima è assolutamente sovrana e priva di limiti. Quanto all'utilità sociale, ritiene che il riferimento si possa lasciare, anche se non c'è dubbio che sia contenuto anche all'interno del richiamo ai principi fondamentali della Costituzione.

Mario TASSONE (UdCpTP) ritiene che non possa essere la legge a pianificare l'utilità sociale dell'attività di impresa.

Giuseppe CALDERISI (PdL) chiede alla presidenza di sospendere i lavori per qualche minuto per consentire una riflessione più approfondita sulla formulazione del secondo comma.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) concorda sulla richiesta di sospensione dei lavori. Con riferimento, invece, al subemendamento Cazzola 0.1.100.1, sul quale il presidente ha proposto un parere favorevole, invita la maggioranza a valutare la possibilità di inserire l'inciso «nel rispetto del principio di libera concorrenza» dopo le parole «La legge disciplina le attività economiche» anziché alla fine del comma.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 16.45, riprende alle 16.50.

Donato BRUNO, *presidente*, propone di esprimere parere favorevole sugli identici subemendamenti Favia 0.1.100.7 e Calderisi 0.1.100.20; di esprimere parere favorevole sul subemendamento Mantini 0.1.100.13, a condizione che sia riformulato nel senso di limitarsi ad aggiungere, al secondo comma del nuovo articolo 41, in fine, le seguenti parole: «e l'utilità sociale»; di esprimere parere favorevole sul subemendamento Cazzola 0.1.100.1, a condizione che sia riformulato nel senso di aggiungere le parole «nel rispetto del principio di libera concorrenza» non alla fine del capoverso terzo comma, ma dopo le parole «La legge disciplina le attività economiche»; e di esprimere infine parere contrario su tutti i restanti subemendamenti presentati.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) rileva che il confronto svolto ha condotto ad un miglioramento del testo, col mantenimento del principio dell'utilità sociale e con l'introduzione di quello della libera concorrenza. Tuttavia la formulazione complessiva dell'articolo presenta al secondo comma i problemi già esposti, per cui la sua parte politica conferma il giudizio negativo.

Gianclaudio BRESSA (PD) dichiara l'assoluta contrarietà del suo gruppo alla revisione proposta, che determina un grave arretramento per la libertà economica del Paese.

La Commissione delibera di esprimere i pareri proposti dal presidente e relatore.

La seduta termina alle 16.55.

Resoconti dell'Assemblea

Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione (4144-A) e delle abbinate proposte di legge costituzionali: Vignali ed altri; Beltrandi ed altri; Mantini ed altri (A.C. [3039-3054-3967-4328](#)).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione; e delle abbinate proposte di legge costituzionali di iniziativa dei deputati: Vignali ed altri; Beltrandi ed altri; Mantini ed altri.

Avverto che lo schema recante la [ripartizione dei tempi](#) è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

Ricordo che nella seduta del 26 settembre 2011 si è conclusa la discussione sulle linee generali e il relatore e il rappresentante del Governo hanno rinunciato ad intervenire in sede di replica.

Avverto che la Commissione ha presentato gli emendamenti 1.100 e 4.100, che sono in distribuzione, unitamente ai subemendamenti agli stessi riferiti.

Avverto inoltre che gli emendamenti Cazzola 1.52 e 1.53 sono stati ritirati dal presentatore.

(Esame degli articoli - A.C. [4144-A](#))

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge, nel testo della Commissione.

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, mi riferisco al quinto comma dell'articolo 39 del Regolamento che attribuisce una particolarità ai disegni di legge costituzionale e che riguarda i tempi assegnati ai singoli oratori che vengono aumentati rispetto a quelli normali.

Signor Presidente, le pongo un quesito al quale avrà modo di rispondermi magari consultando il Presidente della Camera: la *ratio* di questo articolo prevede che vi siano dei tempi maggiori per gli interventi degli oratori, proprio perché si tratta di un disegno di legge costituzionale. Seguendo questa logica, signor Presidente - non mi riferisco alla parte già determinata in sede di contingentamento per i gruppi - è delineata in questo articolo un'evidente possibilità per il Presidente, del tutto autonoma e discrezionale, di aumentare il tempo a disposizione dei gruppi. Le chiederei, per quanto riguarda la

possibilità di richiedere per prassi l'ampliamento di un terzo dei tempi da parte di chi ha già avuto il tempo contingentato, di poter prendere in considerazione l'ipotesi che questo tempo possa essere, per logica rispetto alla *ratio* del medesimo articolo, aumentato magari fino alla metà. Questo quindi non pregiudica il contingentamento che è fissato, ma interviene nella parte aggiuntiva che è a discrezione del Presidente e che per prassi c'è sempre stata, di poter attribuire qualcosa in più nella parte aggiuntiva dei tempi.

PRESIDENTE. Ovviamente riferirò al Presidente della Camera la sua richiesta ed è evidente che questo tema si porrà quando i tempi saranno esauriti.

(Esame dell'articolo 1 - A.C. [4144-A](#))

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'[articolo 1](#) e delle [proposte emendative](#) ad esso presentate (*Vedi l'allegato A - A.C. [4144-A](#)*).

Ha chiesto di parlare sul complesso delle proposte emendative l'onorevole Lanzillotta. Ne ha facoltà.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, noi dei gruppi di Alleanza per l'Italia e del Terzo Polo non siamo pregiudizialmente contrari - lo abbiamo detto in sede di discussione sulle linee generali - alla modifica dell'articolo 41 della Costituzione. Molto si è scritto sulla cultura economica dei padri costituenti e su questa norma, frutto di un compromesso culturale che ha orientato la parte della Costituzione economica e che ha dato una netta prevalenza, ponendo l'accento sulle libertà e sui diritti individuali, sulle libertà associative e di espressione del pensiero piuttosto che sulle libertà economiche. Ovviamente ha prevalso in quella sede una diffidenza sulla capacità del mercato e della concorrenza a realizzare quel processo di crescita che poi si sarebbe realizzato invece nel corso degli anni della ricostruzione economica. Tuttavia, sotto la spinta delle trasformazioni economiche si è evoluto anche l'ordinamento nella materia della regolazione delle attività di impresa e, sotto la spinta dell'evoluzione della struttura della nostra economia, si sono introdotte delle importanti disposizioni. Ricordo la legge del 10 ottobre 1990, n. 287, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, così come poi le norme dei Trattati europei che hanno *per relationem* costituzionalizzato quel principio.

Tuttavia, riteniamo che esplicitarlo in Costituzione sia un fatto anche culturalmente importante che può riorientare la nostra opinione pubblica, nonché l'azione del legislatore. Quanto alla nostra disponibilità, credo che il testo che ci è stato proposto sia un manifesto ideologico caratterizzato da una certa confusione mentale rispetto all'approdo effettivo di questa revisione costituzionale. Ai sensi del nuovo articolo 41, non è chiaro quale dovrebbe essere, secondo il Governo, il proponente e la maggioranza, il nuovo tipo di relazione da costruire nel rapporto tra Stato e mercato e l'introduzione di questa modifica costituzionale è stata quella di un'affermazione ideologica dell'assoluta libertà di impresa. Il paradosso è che questa affermazione proviene da un Governo che non ha fatto nulla nel senso *pro* concorrenziale e *pro* libertà di impresa. Ricordo che due leggi annuali per la concorrenza sono state bloccate, che nessuna iniziativa di liberalizzazione è stata promossa e che a tutto ciò non si è frapposto l'ostacolo della Costituzione. Pertanto, che bisogno c'era di questa norma?

Forse sarebbe stato meglio prima creare più libertà d'impresa, che è anche il presupposto di una maggiore crescita. Tuttavia, andiamo avanti su questo testo e oggi ci rendiamo conto che, nel giro di pochi minuti e di poche ore, è stato modificato molte volte.

Devo dire che l'approdo di questa revisione costituzionale è, da un certo punto di vista, migliorativo, perché viene eliminato quell'inciso tutto ideologico sulla totale libertà delle iniziative e delle attività economiche, ma, dall'altro lato, segnalo ai colleghi che il testo che deriverà dalle modifiche che il Comitato dei nove ha accettato di inserire configura un approdo assai più dirigista rispetto al testo attuale. Infatti, dà alla legge un potere di intervento e di orientamento dell'attività economica assai più incisivo e pervasivo di quello attuale.

Inoltre, le norme sulla concorrenza non indicano questo strumento come quello atto a promuovere l'apertura di mercati e la libertà di accesso, ma esso è solo finalizzato alla non formazione di monopoli, che è un aspetto solo marginale della regolazione *pro* concorrenziale e non è solo quello di cui oggi abbiamo bisogno. I nostri emendamenti quindi vanno nella direzione di correggere questa impostazione, ma intervengono anche su un altro aspetto, ossia sull'aspetto del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. L'idea che tutta l'attività dell'amministrazione debba ritrarsi rispetto all'autonoma autocertificazione delle imprese per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche non solo non è desiderato dalle imprese, che più volte hanno sottolineato il fatto che ciò che serve è la certezza del diritto e la certezza delle regole, ma è una rinuncia dell'amministrazione a fornire servizi efficienti, tempestivi, efficaci, vale a dire ad essere un servizio attivo per l'esercizio di una libera attività di impresa.

Con la prevalenza costituzionale del principio del controllo successivo e dell'autocertificazione, rischiamo di paralizzare le attività economiche perché le imprese, quando devono fare grandi investimenti, hanno bisogno di essere sicure che l'amministrazione non interverrà *ex post*, a meno che non si voglia creare un grande mercato dei controlli successivi e quindi fare di questo fonte di corruzione.

Abbiamo presentato un emendamento, che mi auguro verrà valutato positivamente, che vuole affermare il principio che se si dà maggiore libertà e se si dà maggiore responsabilità al cittadino e alle imprese, allora occorre maggiore responsabilità e maggiore severità nel rispetto delle regole: le sanzioni devono essere certe e quindi occorre costituzionalizzare il divieto di condonare gli illeciti commessi, proprio in virtù della maggiore libertà e della maggiore fiducia che l'amministrazione attribuisce ai cittadini.

Ecco perché abbiamo presentato alcune proposte emendative che entrano nel merito e che si muovono nello spirito di una maggiore libertà e di una Costituzione più liberale; tuttavia, la libertà deve avere dei contrappesi. Ci misureremo su tale aspetto, per verificare se questo Governo, al di là delle azioni, che sono tutte in direzione opposta, condivide questa impostazione o se vuole fare, anche a tale riguardo, solo propaganda (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Alleanza per l'Italia*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Ria. Ne ha facoltà.

[LORENZO RIA](#). Signor Presidente, l'articolo 1 del disegno di legge costituzionale in esame rappresenta l'intenzione puramente formale e, per certi aspetti, direi anche propagandistica del Governo di modificare le regole poste a base dell'iniziativa economica privata nel nostro Paese, con l'obiettivo - ahimè, solo apparente - di adeguare l'articolo 41 della Costituzione al modello liberistico fondato sulla piena concorrenza di mercato.

Da un lato, la modifica proposta vorrebbe inserirsi nel solco già tracciato dall'Unione europea, che, in effetti, ci impone politiche aderenti ai tre strumenti essenziali previsti dai Trattati europei per la creazione di un mercato unico: le quattro libertà economiche, la creazione di un mercato libero disciplinato in modo da assicurare la concorrenza e il divieto di aiuti statali alle imprese che possano falsare la concorrenza fra di esse.

Secondo tale premessa, superato ormai, sin dagli anni Novanta, il fenomeno del cosiddetto Stato imprenditore mediante le note politiche di privatizzazione e dismissione delle imprese pubbliche, l'articolo 41 della Costituzione è stato finora reinterpretato in ossequio ai nuovi principi dettati dal processo d'integrazione europea. Sottolineo, infatti, che la nostra Costituzione possiede già quella meravigliosa caratteristica di adeguarsi agli sviluppi normativi, poiché è strutturata dai nostri padri costituenti proprio secondo l'ottica illuminata e, naturalmente, direi lungimirante, dell'evoluzione dei tempi.

In base alla rilettura imposta dal raccordo automatico della nostra Carta fondamentale ai principi comunitari, l'articolo in questione - appunto, l'articolo 41 della Costituzione - è già, quindi, inteso nel senso che l'iniziativa privata è libera nel territorio italiano, qualunque sia la nazionalità dell'impresa che la rivendica.

Il potere di disciplinare l'attività di impresa si sposta, dunque, dal livello nazionale a quello comunitario; le limitazioni dettate dall'utilità sociale vengono uniformate e standardizzate alle regole comunitarie poste a tutela dei lavoratori, dell'ambiente e dei consumatori; infine, la programmazione economica deve essere svolta non esclusivamente a sostegno delle imprese nazionali e senza limitazioni delle quattro libertà economiche.

Il terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione - che recita: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» - rappresentò in Assemblea costituente un compromesso tra le posizioni pianificatrici della sinistra e quelle liberiste. Anche se ha il merito di riservare solo alla legge la possibilità di stabilire programmi e controlli, può apparire in contrasto con una visione dell'iniziativa economica orientata al mercato. Infatti, non si può pensare, anche per il più convinto liberista, che l'iniziativa economica possa essere esercitata a dispetto dei valori tutelati dal secondo comma, cioè utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità umana.

La disposizione perciò risulterebbe incompatibile con la libertà di concorrenza se non fosse che la stessa è già stata, di fatto, abrogata dall'ingresso, nella nostra Costituzione economica, di concetti come la concorrenza e il mercato sempre per quel meccanismo di adeguamento intrinseco ai principi comunitari di cui è dotata la nostra Costituzione.

Nulla quaestio, dunque, nel caso in cui la proposta di riforma costituzionale si fosse limitata a riformulare il testo dell'articolo 41 in base ai principi comunitari abrogando anche formalmente il terzo comma.

Il nostro dissenso rispetto alle modifiche proposte sorge, invece, da quello che, a mio avviso, si presenta come un abile tentativo di eludere i reali problemi del Paese, ancora più gravi a causa della epocale crisi economica in atto. Finora, infatti, il Governo non ha fatto altro che affermare la prevalenza della politica sul mercato, sottraendo spesso le imprese nazionali dalla concorrenza estera; la contraddizione che ne deriva rende ammissibile un dubbio sulla genuinità dell'attuale proposta di riforma dato che ciò di cui il Governo deve convincerci oggi non è che è disposto ad abrogare formalmente ciò che è stato già abrogato di fatto ma che è veramente intenzionato a rimuovere i vincoli dell'iniziativa economica. In sostanza, piuttosto che pensare a generare dibattiti sui limiti all'iniziativa economica privata, bisognerebbe dimostrare un'effettiva volontà di rimuovere i veri vincoli che ostacolano l'iniziativa economica, quelli fiscali e legati al costo del lavoro innanzitutto, quelli legati alla *governance* delle imprese, rilanciando realmente privatizzazioni a livello nazionale e locale e intraprendendo misure di stimolo alla concorrenza. Infine, occorre affrontare una volta per tutte il problema della semplificazione dell'ambiente istituzionale italiano; quest'ultimo, come sappiamo, secondo i dati della Corporazione finanziaria internazionale della Banca mondiale, è molto meno favorevole di quello della Colombia e del Ghana ed è poco più favorevole di quello dell'Egitto all'iniziativa economica privata. Siamo scivolati dal settantaseiesimo all'ottantesimo posto nella classifica complessiva e la ragione non può essere cercata nell'articolo 41 ma negli infernali meandri della burocrazia, nella moltitudine di livelli decisionali, tutti probabilmente giustificati da qualche legge, che rendono l'avvio di una attività in Italia, nel nostro Paese, estremamente difficoltosa.

Su tali reali problemi la riforma dell'articolo 41 non avrà alcun effetto; ancora una volta non si opera per il bene concreto dell'economia ma per un bene propagandistico a tutto vantaggio dell'attuale coalizione di Governo teso a segnare un ulteriore colpo a vuoto del quale sventolare fieri il falso vessillo illudendoci di operare riforme che in realtà non riformano un bel nulla e sprestando, per l'ennesima volta, preziose occasioni di sviluppo e di crescita per il Paese.

Quanto al contenuto dell'articolo 1 del disegno di legge, non posso fare altro che rilevarne la ridondanza: che senso ha, ad esempio, rimarcare il divieto di contrasto dell'iniziativa e dell'attività economica con i principi fondamentali della Costituzione? Forse, finora, il secondo comma dell'articolo 41 ammetteva il contrario? Ed inoltre mi soffermo sull'introduzione al primo comma della seguente espressione: «È permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». A parte l'espressione infelice e quanto meno ampollosa della proposizione, stiamo di fatto decostituzionalizzando le garanzie per l'attività economica privata?

In sostanza, invece di riconoscere la fonte comunitaria di rango sopranazionale, il Governo ci propone di portarle ad una fonte di grado inferiore, qual è la legge.

Ad ogni modo - e mi avvio a concludere - la riforma, seppure ridondante e con risvolti pratici pressoché inesistenti, potrebbe rappresentare un primo passo verso la riforma di cui davvero ha bisogno il Paese.

Non abbiamo condiviso il metodo (non saremmo partiti dalla modifica della Costituzione, ma dalla soluzione dei problemi concreti), ciò nonostante, in funzione di un tentativo di collaborazione e di una politica di dialogo abbiamo presentato le nostre proposte emendative.

Inoltre, dopo le reiterate dimostrazioni di chiusura della maggioranza, l'ulteriore offerta di collaborazione resta uno dei punti cardine delle politiche dell'Unione di Centro e anche della funzione politica che siamo chiamati a svolgere in Parlamento.

Pertanto, signor Presidente, concludo preannunciando il ritiro degli emendamenti soppressivi a mia firma presentati in ordine agli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge. Infatti, sebbene non sia strettamente necessario intervenire su un testo costituzionale che, di per sé, va ben oltre il mero significato delle parole in esso contenute, voglio interpretare tale intervento come un segnale, come un inizio, come la premessa teorica di una riforma pratica di cui sentiamo veramente la necessità.

È con queste premesse, con il ritiro già annunziato delle proposte emendative soppressive, che ci disponiamo ulteriormente al dialogo e auspichiamo che le proposte emendative presentate dal gruppo dell'Unione di Centro possano trovare considerazione e accoglimento da parte dell'Aula (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Borghesi. Ne ha facoltà.

ANTONIO BORGHESI. Signor Presidente, come sempre, osservo con meraviglia che siamo in Aula a discutere di modifiche alla Costituzione intanto che il Paese sta bruciando, invece di discutere di ciò che vi è o che si dovrebbe fare per introdurre elementi di sviluppo. Uno sviluppo di cui il Governo e la maggioranza parlano in continuazione, ma di cui ancora non hanno dato il segno, neppure in termini di prospettive e di contenuti.

Continuate a rinviare perché non siete d'accordo su cosa significhi sviluppo. Ma che qualcuno immagini che lo sviluppo o la crescita del Paese dipendano da modifiche alla Costituzione appare davvero singolare.

Eppure, il Presidente del Consiglio aveva più volte annunziato la modifica dell'articolo 41, ritenendola una causa finanche della stagnazione economica del nostro Paese e un ostacolo all'iniziativa del Governo per il rilancio dello sviluppo. Mi pare davvero impegnativa una dichiarazione di questo genere, poiché è ben evidente che non dipendono da ciò le condizioni di sviluppo, ma da interventi che non intendete fare, di cui parlate, ma senza la volontà politica di intervenire e, di fatto, il Paese continua ad essere in una situazione economica drammatica.

Guardiamo quotidianamente a ciò che sta succedendo alla Grecia e il nostro timore è che, tra un po', la Grecia saremo in realtà noi, e ci troveremo direttamente coinvolti in un processo drammatico come quello, a causa dei ritardi con i quali voi affrontate o pensate di affrontare questa situazione.

Ricordo che noi, soltanto con i tagli ai costi della politica, abbiamo dato suggerimenti per il recupero di 15 miliardi di euro. Proviamo a pensare, se questi 15 miliardi andassero a ridurre le tasse ai lavoratori, alle famiglie e alle imprese, che effetto immediato potrebbe esserci.

Ma voi i costi della politica non li volete tagliare, le province le volete lasciare lì nonostante tutto quello che costano, e le auto blu, caro Ministro Brunetta - che ho visto circolare prima in Aula - sono sempre lì e non ne è stato ridotto l'uso neppure di una. Come ha riconosciuto in quella sua ricerca valgono quattro miliardi di euro l'anno, ma più o meno sono sempre lì e non si toccano: altro che sviluppo!

Lo sviluppo deriverebbe per prima cosa da questi interventi che non volete fare e, quindi, dite che poi vi mancano i quattrini per poter intervenire e per poter dare realmente una prospettiva di crescita al Paese. È evidente che la prima prospettiva di crescita viene dal potere di acquisto delle famiglie, un potere d'acquisto che invece è continuamente taglieggiato.

Non solo: continuate, ad onta delle dichiarazioni di principio, a mettere le mani nelle tasche dei cittadini ed imponete agli enti locali di metterle ulteriormente. Proprio in questi giorni quasi tutte le province - che dovrebbero essere abolite perché sono foriere di costi pubblici - stanno aumentando le tasse sulle assicurazioni e anche questo è un altro modo per mettere le mani nelle tasche dei cittadini.

Ben se ne stanno accorgendo le popolazioni che vivono al nord del nostro Paese e che avevano immaginato il federalismo fiscale come strumento per abbassare loro le tasse. Invece, quotidianamente, tra nuove addizionali IRPEF (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*), nuovi aumenti delle tasse sulla responsabilità civile automobilistica e avanti così, le tasche dei cittadini del nord, cari colleghi della Lega, stanno rapidamente riducendosi dei loro contenuti grazie al federalismo che non c'è (*Commenti dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

Quindi, non intervenite, mentre è evidente che il primo motivo di sviluppo nasce dalla crescita di domanda interna. La nostra economia è stazionaria e si sono ridotti fortemente i consumi, persino dei beni di prima necessità, a dimostrazione della gravità della situazione ed è evidente che da lì si deve ripartire e non da altro.

Invece, noi in Aula parliamo dell'articolo 41 della Costituzione, come se questo servisse; e non si capisce bene quale sia l'origine della fobia del Presidente del Consiglio verso l'articolo 41 della Costituzione, a parte la sua maniacale insofferenza di tipo ossessivo-compulsivo verso tutto ciò che fa intravedere dei limiti. Non si capisce per quale motivo questo articolo 41, così com'è formulato oggi, possa ostacolare l'azione del Governo e lo sviluppo del Paese.

Senz'altro desta curiosità vedere ciò che potrà essere intrapreso di così nuovo quando questa modifica sarà portata a termine. Peraltro, non vorrei che nessuno vi si nascondesse dietro, dimenticando che sono richieste due deliberazioni da parte della Camera e la maggioranza qualificata per porre al riparo l'eventuale modifica da eventuali *referendum* confermativi. Quindi, spero che tutti abbiate ben in mente che, senza l'opposizione, ciò che state facendo rischia di essere cancellato domani da un referendum confermativo.

Fate delle modifiche e ce n'è una che mi incuriosisce davvero, oggetto ovviamente delle nostre proposte emendative. Mi riferisco alla previsione per cui «la legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati».

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ANTONIO BORGHESI. Concludo, signor Presidente. Va benissimo questo, ma tutti dovremmo ricordare che una delle prime leggi al tempo della Costituzione americana fu proprio quella del contrasto ai monopoli e qui il concetto di «unicamente» non si capisce. Sarebbe come dire che gli unici interventi legislativi dovrebbero guardare al fatto se creano monopoli o meno?

A noi pare davvero limitativo dell'intervento che un Parlamento serio e una legislazione seria possano fare. Abbiamo presentato una serie di emendamenti e vi invitiamo a valutarli. Il più importante è l'emendamento soppressivo: questo articolo della Costituzione non ha bisogno di essere cambiato, perché permette comunque alle imprese di operare in piena libertà, in piena concorrenza e in un regime di libero mercato (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, credo che i colleghi che mi hanno preceduto, in particolar modo l'onorevole Ria, abbiano dato la dimensione del dibattito, del confronto che vi è stato in Commissione prima e che adesso si sta svolgendo in quest'Aula.

Intanto, vorrei svolgere una riflessione iniziale: è possibile che stiamo tentando di riformare la Carta costituzionale attraverso provvedimenti che configurano una situazione di «pezzetti e bocconi»? Prima la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, adesso dell'articolo 41 e degli articoli 45, 97 e 118 della Costituzione, poi anche un'altra riforma che è stata licenziata da quest'Aula e che riguarda l'elettorato passivo dei giovani. Stiamo tentando ovviamente di realizzare una riforma senza avere un quadro e senza avere una strategia di carattere istituzionale, ordinamentale e, in questo caso, di carattere anche economico.

Questa riforma dell'articolo 41, come veniva ricordato dall'onorevole Ria, nasceva da un'esigenza posta in essere da parte del Governo, quando si disse che bisognava liberalizzare l'economia.

Certamente, è una maggioranza che sta facendo i conti con gli appuntamenti falliti della mancata liberalizzazione, con una situazione economica che si aggrava sempre di più, con il concentrarsi di situazioni di potere all'interno dell'economia e dei mercati che condizionano certamente la libertà delle espressioni economiche e, soprattutto, il raggiungimento di obiettivi a fini sociali dell'economia stessa.

Quindi, c'è da capire se vi è oggi, in questo momento, una riflessione forte tra le scuole di pensiero, tra le scuole economiche, per stabilire se dobbiamo dare forza al libero mercato, se soltanto il libero mercato è il supremo regolatore della situazione politica e sociale, se risolve i problemi della gente con delle risposte esaustive e se questo provvedimento riesce a raggiungere qualche obiettivo. Io ritengo di no perché, quando si pensa che vi è un condizionamento della pubblica amministrazione, questa è una parte di verità, ma ci sono dei riferimenti, e soprattutto degli impedimenti, all'interno del mercato, per il formarsi di poteri economici e finanziari che condizionano il mercato stesso e non vi fanno entrare nessuno se non si hanno quelle caratteristiche e non si possiede questo profilo.

Questo lo diciamo anche con molta chiarezza nell'emendamento di cui sono il primo firmatario, l'emendamento Tassone 1.14, quando parliamo certamente delle funzioni che devono essere portate avanti per una liberalizzazione vera, per un accesso al mercato, nella legislazione che riguarda lo Stato, le regioni e gli enti locali. Ma parliamo anche di un adeguamento delle funzioni amministrative ai vari livelli di Governo e delle autorità indipendenti per organizzarle anche ai fini di facilitare il buon funzionamento del mercato. Molte volte sfugge certamente qual è il ruolo delle autorità indipendenti, come se fosse un qualcosa che fuoriesce anche dal nostro circuito e dal nostro orizzonte.

Quando parliamo di economia o di bilancio, quando parliamo di spese o di spesa pubblica sfuggono anche le regioni, le autonomie locali, e questa certamente è una visione parziale del Parlamento, che non ci fa capire e non ci fa inquadrare il contesto reale del problema.

Tuttavia, stiamo dibattendo da questa mattina, in Commissione, su due o tre questioni di fondo. Innanzitutto sulla funzione sociale, perché questa funzione sociale appare in alcuni testi e poi sparisce nelle proposte emendative.

Quindi, poniamo l'attenzione su questo aspetto: la funzione sociale non è un'opzione, non è un'ossessione, non è una fissazione di nessuno. La funzione sociale nasceva da una mediazione - così come è stato ricordato - nell'Assemblea costituente tra forze di massa popolare, di ispirazione cristiana e forze comuniste.

Fu una mediazione per dare senso e significato all'uomo e alla sua dignità, alle esigenze di evitare squilibri territoriali, umani, ingiustizie ovviamente rispetto ai bisogni delle persone. Tutto questo quadro oggi è finito? Valeva ieri, nel 1946, 1947, 1948, dopo il secondo conflitto bellico, e oggi non c'è più questo tipo di esigenza? Io ritengo che oggi ci sia questa stessa esigenza di assicurare alla politica dell'economia certamente la funzione sociale.

Ma questo, onorevoli colleghi, signor Presidente, può avvenire se c'è il primato della politica. Il fatto vero è che qui non c'è il primato della politica, non c'è il primato delle istituzioni e, quando certamente andiamo ad un ragionamento a volte contorto, confuso e non chiaro, appare evidente che ci sono dei poteri forti all'interno dell'economia che sono equilibratori, non lo Stato come rappresentante e, soprattutto, «tutelatore» degli interessi generali dei cittadini. Ci sono pezzetti di società e di strutture che condizionano la vita economica e sociale all'interno del nostro Paese.

Quindi, non è una piccola riforma. Bisogna capire qual è il disegno, quale è la prospettiva che noi dobbiamo inseguire e che dobbiamo portare avanti. Ritengo che uno sforzo si stia facendo, per carità. Ci siamo trovati di fronte un testo che suonava in questa maniera: l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Ma come possiamo pensare e immaginare che un assunto di questo genere, che è semplicemente uno *spot*, che non so da quale cervello è venuto fuori, possa essere recepito in una norma fondamentale dello Stato e, quindi, in un principio costituzionale?

Si sta cercando di evitarlo e di rimuovere questo aspetto che certamente non è accettabile. Come possiamo accettare, come dicevo poc'anzi, la scomparsa del riferimento alla funzione sociale e ai principi fondamentali della Costituzione? Vi è al riguardo un nostro emendamento, sottoscritto da Mantini, da me, da Galletti, da Compagnon e da altri colleghi. Ma certamente c'è una sofferta azione che si sta facendo per riconoscere non un contributo emendativo, ma una politica che dobbiamo fare.

Poi, vi è un'altra spinta ed un altro contributo da parte del Governo, quando si propone di evitare e cancellare quell'assunto in cui si dice che è permesso tutto quello che non è espressamente vietato dalla legge (libertà economiche), e si dice chiaramente, come proposta, che la legge non può stabilire limitazioni all'iniziativa e all'attività economica privata. Diamo alla legge un ruolo diverso. Stiamo parlando di principi fondamentali del nostro Paese e della Carta costituzionale. Non può essere la legge che individua i passaggi delle attività economiche, se le attività economiche vanno svolte in funzione sociale nel rispetto dei principi costituzionali, della sicurezza e quant'altro.

Qui ci troviamo di fronte ad una situazione dirigistica. Una cosa è quando si rimanda alla legge l'ottemperanza di principi fondamentali, un'altra cosa è quando la legge è un riferimento forte rispetto ad un'azione e rispetto ai principi che debbono essere tutelati.

Questo, dunque, è un aspetto che certamente noi stiamo indicando con i passaggi che non possono essere accettati. Infatti, in questo aspetto ci sono l'equivoco, la confusione e l'interrogativo che mi pongo, signor Presidente, onorevoli colleghi: noi vogliamo fare veramente un provvedimento di rango costituzionale per garantire le liberalizzazioni e la libertà? Credo che questo vada in direzione opposta a tutelare il fatto e sostanzialmente il monopolio, anche se poi viene ad essere indicato il passaggio e soprattutto il percorso della lotta ai monopoli. Di fatto si fa questo.

Di questo ne abbiamo contezza, signor Presidente, quando nell'articolo 4 del provvedimento in esame, in riferimento all'articolo 118 della Costituzione, si apportano modifiche in termini assurdi. Il testo iniziale era: «Stato, regioni, città metropolitane,

province e comuni garantiscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati...». Invece, la modifica è questa: «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati». Ritengo che questa sia una norma antilibertaria. Ma qual è? Come si fa a dire che lo Stato e le regioni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini? Chi lo stabilisce quando le attività sono adeguate o meno? Questo è veramente un dirigismo che non possiamo accettare. Con l'articolo 4 del provvedimento in esame - e certamente con le modifiche apportate all'articolo 118 della Costituzione - si evince chiaramente qual è l'intendimento di una maggioranza che forse è «dimenata» e, soprattutto, travagliata e sofferta o sta soffrendo rispetto a concezioni politiche ed economiche che non sono state individuate e non sono un dato di chiarezza.

Signor Presidente, non abbiamo avuto mai una posizione pregiudiziale e preconcepita nei confronti di nessuno, ma questo modo di procedere è un modo balordo nel momento in cui vogliamo mettere mano alla riforma costituzionale. Voglio dire che l'articolo 118 della Costituzione fu così modificato nel 2001, nella bicamerale. Quando si parla di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini questo dato sparisce, perché non vi è più un'autonoma iniziativa dei cittadini. Qualcuno parlerà di sussidiarietà ma questa sussidiarietà più volte invocata, per quanto ci riguarda, come un valore fondamentale e come una crescita sociale e civile del cittadino appare e sparisce drammaticamente. Ecco perché, dicevo, non abbiamo nessuna posizione preconcepita. Tuttavia, leggendo e rileggendo questo testo, con i contributi che non sono stati aperti e che non sono stati, ovviamente, forieri di novità rispetto a quello che chiedevamo, abbiamo veramente una posizione di grande preoccupazione.

Certamente, è sparito nel testo iniziale questa indicazione che si riferiva alla legge e che poteva essere «accolto» tutto ciò che non fosse proibito dalla legge. È stata accolta l'idea dell'unità sociale, ma è messa in un quadro e in una prospettiva che certamente lascia molte perplessità e, soprattutto, molta insoddisfazione.

Per questo motivo andremo poi a valutare gli emendamenti e a capire ulteriormente, se ve ne fosse bisogno, quello che vi è scritto. Ma, soprattutto, il mio invito e la mia sollecitazione, che rivolgo in termini finali, è che non si può - e lo ripeto per la quarta volta - riformare la Costituzione in questo modo, come se il dato economico fosse svincolato dal dato ordinamentale e istituzionale, come se i principi per la riforma dell'ordinamento del nostro Paese - e, quindi, i dati che si riferiscono all'economia - non fossero tutti inseriti in un contesto, in termini sinergici, per configurare e dare un'identità alla nostra società.

Signor Presidente, ho voluto riferirmi a questi nostri emendamenti e al lavoro che hanno svolto i colleghi Mantini e Ria in Commissione e in quest'Aula per dire, in fondo, che tutto questo nostro lavoro e questo nostro impegno è stato improntato a una grande disponibilità ma, soprattutto, a una grande preoccupazione di fondo, perché se questo è il testo è meglio non far nulla e procedere a una rivisitazione globale della Carta costituzionale in termini seri e organici. Se si legifera e si effettuano le riforme costituzionali così, allora questo non è un metodo di saggezza e non denota sensibilità istituzionale. Credo che sia questo il contributo e l'aspetto che volevo mettere, a nome

del mio gruppo, in evidenza e sottolineare con forza (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole La Malfa. Ne ha facoltà.

GIORGIO LA MALFA. Signor Presidente, i costituenti fissarono delle procedure rafforzate per introdurre le modifiche della Costituzione.

Questo vuol dire che la Costituzione ovviamente non è un tabù e può essere modificata, ma essa deve essere modificata, per così dire, in presenza di una condizione di necessità di evoluzione della situazione politica del Paese e per l'esigenza di adeguare le nostre istituzioni e le nostre strutture alle nuove esigenze che si possono manifestare. Non è una legislazione come un'altra da trattare come se fosse una legislazione che si aggiunge, la modifica della Costituzione è una questione fondamentale. Ripeto che si può decidere di esaminare tutto, ma ci vuole anche l'intenzione di inserire queste modifiche in un ragionamento e in un'analisi.

La prima anomalia, onorevoli colleghi della maggioranza, se avete voglia di ascoltare, è che in questo momento il Parlamento, ossia la Camera e il Senato hanno all'esame cinque se non sei proposte di modifica costituzionale: l'articolo 41, che stiamo esaminando adesso, l'articolo 81, l'abolizione delle province, la riduzione del numero dei parlamentari e il riconoscimento del diritto di voto per il Senato ai giovani. Si tratta di molte modifiche e ho l'impressione che una cosa sia non considerare la Costituzione un tabù e un'altra sia considerare che l'attività legislativa delle Camere debba essere impegnata per mesi e mesi in modificazioni molto... minori. In alcuni casi, le proposte sono rilevanti: è chiaro che se si ritiene di modificare l'ordinamento e di abolire le province o se si ritiene di dimezzare il numero dei parlamentari si tratta di una riforma importante di cui è giusto discutere, ma la domanda che faccio è: l'articolo 41, che viene portato alla nostra attenzione, merita il lavoro delle Camere? Faccio un confronto tra la modifica dell'articolo 41 e la modifica dell'articolo 81 che discuteremo. La modifica dell'articolo 81 introduce un principio in base al quale lo Stato e gli enti pubblici dovranno redigere in maniera diversa i loro bilanci. Io personalmente ho delle riserve su quella modifica, per come è esposta, ma si tratta di una questione importante: se la situazione finanziaria europea e italiana è difficile si può ben inserire nella Costituzione un principio diverso. Ma questa modifica dell'articolo 41, onorevoli colleghi, a che cosa serve? È una pura perdita di tempo (*Commenti dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*)!

Voi dite che serve allo sviluppo economico, ma allo sviluppo economico servirebbe quel famoso decreto per lo sviluppo economico che sono settimane e settimane che il Governo non è in grado di produrre. Pensate che lo sviluppo economico del Paese possa dipendere dall'articolo 41? L'Italia ha avuto cinquant'anni di formidabile sviluppo economico con questo articolo scritto con equilibrio e precisione e non avrà cinquant'anni di sviluppo perché voi modificate l'articolo 41.

È una pretesa ridicola quella di pensare che ciò possa accadere, anzi è un'evasione. Voi sapete che dovrete presentarvi in questa sede con una discussione seria su come far ripartire l'economia italiana e ci volete regalare una modifica di quattro parole per dire

che ve ne siete occupati o per dire che quei signori dell'opposizione si sono opposti a modificare la Costituzione? Cosa c'entra la povera Costituzione italiana con lo sviluppo economico, bloccato dalla vostra mancanza di idee su come realizzarlo (*Applausi di deputati del gruppo Partito Democratico*)? Ho finito, signor Presidente.

Vi faccio alcuni esempi: non so se voi, onorevoli colleghi della maggioranza che urlate, avete letto che cosa volete che approviamo. Sentite questa per la: «La legge si conforma ai principi di leale collaborazione, prevedendo di norma controlli successivi». Cosa vuol dire scrivere in Costituzione le parole: «di norma»? Vuol dire non scrivere nulla! Noi dovremmo approvare un testo che introduce nella Costituzione la possibilità di fare in un modo o nell'altro? Sentite quest'altra perla introdotta dalla Commissione: «La legge disciplina le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati». Ma se noi vogliamo approvare una legge per impedire che la mafia entri nelle attività economiche non lo possiamo fare perché la nostra Costituzione prevede che lo possiamo fare soltanto per impedire monopoli? Vi sembra questo il modo di affrontare i problemi del nostro Paese?

Infine, noi vogliamo distinguere - voi dite - nell'ambito dell'articolo 97 tra politica e amministrazione. È un sacrosanto principio quello che volete introdurre.

Se avete approvato una norma, anche con la responsabilità della sinistra devo dire, che afferma che gli amministratori e i direttori generali vengono nominati sulla base dello *spoil system*, ma come diavolo potete pensare di separare la politica dall'amministrazione, se avete introdotto una norma in base alla quale i vostri Ministri scelgono i loro direttori generali in modo che obbediscano ai loro ordini (*Commenti dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*)? Questa è la riforma costituzionale! Ma portatela indietro, mandatela in Commissione e preoccupiamoci di altro di più serio, degli interessi del Paese, onorevoli colleghi (*Applausi di deputati del gruppo Partito Democratico*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Monai. Ne ha facoltà.

CARLO MONAI. Signor Presidente, invito i colleghi di tutto l'emiciclo a valutare l'abnormità di alcune delle soluzioni che prospettate nella riforma costituzionale: cito quella all'articolo 41 dove si afferma che «la legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati». Mettetevi nei panni dei giudici della Consulta quando dovranno decidere per esempio sulla conformità alla Costituzione di leggi che oggi tutelano il consumatore o l'utente, o che tutelano l'ambiente nelle attività economiche e per evitare l'inquinamento, o contro il lavoro nero e per la tutela del lavoratore, o la tutela dei brevetti che teoricamente dovrebbe essere incompatibile con il monopolio economico che in qualche modo è favorito dalla tenuta dei brevetti e della proprietà industriale. È paradossale che mentre l'Italia affonda nella crisi economica noi qui ci trastulliamo a discutere di questi slogan che fanno solo male alle attività economiche e al tessuto sociale del Paese. Vergognatevi (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Vanalli. Ne ha facoltà.

[PIERGUIDO VANALLI](#). Signor Presidente, rinuncio.

[PRESIDENTE](#). Ha chiesto di parlare l'onorevole Melis. Ne ha facoltà.

[GUIDO MELIS](#). Signor Presidente, la Costituzione è cosa troppo seria perché si possa consentire di coinvolgerla e strumentalizzarla a beneficio di scelte o non scelte politiche. Non sono parole mie ma del presidente emerito della Corte costituzionale Valerio Onida, che considero un monito sempre valido per il riformatore costituzionale in tutte le epoche.

Qual'è il fine di questa proposta di revisione? In particolare, qual è il fine del cuore di questa proposta che riguarda l'articolo 41 della Costituzione? Ci dite che è quello di rendere libera l'iniziativa privata, in particolare l'iniziativa di impresa, libera dai lacci e laccioli dai quali sinora sarebbe stata oppressa. Io penso al contrario che il fine sia strumentale e che sia un fine ideologico, che come tale danneggerà gravemente l'equilibrio interno della Costituzione, la sua intrinseca armonia.

Mi consenta, signor Presidente, di rifarmi all'articolo 41 della Costituzione nella sua versione vigente: è un modello di limpido stile legislativo, si apre proclamando senza ombra di ambiguità alcuna che l'iniziativa privata è libera, affermazione che nella sua laconicità adamantina non ammette alcuna interpretazione capziosa. Pone poi come unico limite l'utilità sociale, concetto al quale fa seguire quelli della sicurezza, della libertà e della dignità umana, e al terzo comma subordina solo e unicamente alla legge, ripeto, solo alla legge, l'esercizio dell'attività economica sia pubblica che privata. Non bastava questa formulazione? Io dico che bastava, non c'era nessun bisogno di modificarla, pasticciarla e in parte stravolgerla.

Si dice - l'ho letto qualche volta nella stampa della destra iperliberista - che l'utilità sociale è un criterio troppo ampio, che prefigura una zona grigia in cui la libertà economica affermata al comma principale sarebbe come vanificata dal successivo, ma nel testo che voi ci presentate - anche in quest'ultima versione rivista dal Comitato dei nove che ho avuto appena il tempo di scorrere - questo comma del vecchio articolo praticamente resta intatto, salvo l'aggiunta dei riferimenti ai principi fondamentali della Costituzione.

Avete usato più parole - che nelle Costituzioni non è mai bene - per dire la stessa cosa su quel punto. Quindi non è qui che sta, almeno in apparenza, la ragione della revisione. La ragione sta invece nel primo comma, che nella nuova formulazione più stringata uscita dal Comitato dei nove dice: «L'iniziativa e le attività economiche private sono libere». Le parole, specie nei testi costituzionali, sono pietre, signor Presidente, e con queste nuove pietre questa maggioranza si propone di erigere in realtà un edificio molto diverso dal precedente. C'è una filosofia, c'è un'ideologia nell'aver ricercato e messo sulla carta queste nuove parole al posto delle vecchie. Non è un fatto influente che si sia voluto farlo, c'è una ragione profonda. Ricorrerò all'autorità di un altro insigne costituzionalista come Onida e anche di uno sperimentato uomo di Governo, il presidente Giuliano Amato. L'altro giorno Amato, nella sala del mappamondo qui alla Camera, analizzando con grande finezza, come è solito fare, e con grande maestria da grande giurista il vostro testo, ci ha detto che questa è una costruzione che nel suo

insieme proprio non sta in piedi essendoci una pluralità di ragioni per le quali è bene che non entri in vigore. Questa formula - ha aggiunto Amato, alludendo alla precedente formula, ma calza bene anche per quest'ultima uscita dal Comitato dei nove - si colloca fuori contesto rispetto alla nostra lunghissima storia, a partire da Adam Smith. Già, la nostra lunghissima storia: i teorici dell'economia classica. Il liberismo rivisto e corretto a vostro uso e consumo non esiste neanche nelle pagine dei classici dell'economia. Se voi leggete Smith con attenzione, come ci ha detto Amato, ma se leggete anche Ricardo e gli altri teorici del libero mercato, vi accorgete quanto forte sia in quegli autori il vincolo dell'ispirazione etica dell'attività economica, prima e talvolta anche a costo di limitare la libertà assoluta e l'egoismo assoluto dell'imprenditore. Vedrete che in Smith, come giustamente ci ricordava Amato, senza un fondamentale sentimento di giustizia il mercato stesso in realtà non può funzionare. Del resto - continuo sul filo del ragionamento - non sarà un caso se in tutto il mondo occidentale, anche nei Paesi *leader* del capitalismo, si è sentito progressivamente il bisogno di istituire intorno al mercato, a tutela del mercato stesso e del suo corretto funzionamento, un sistema di regole e con esse di «inventare» autorità indipendenti e organismi pubblici che ne garantiscano il corretto funzionamento. Ma quale società liberale potrebbe mai esistere senza una tutela dei più deboli, senza l'assistenza per chi si ammala, senza una ragionevole protezione per chi lavora, senza un'opportuna vigilanza sui danni ambientali? Quale mercato potrebbe funzionare in assenza totale di regole, lasciato interamente alla legge della giungla, dove prevale il più forte? Tutto è permesso, salvo ciò che è espressamente vietato, avevate scritto nella formula precedente, che adesso avete cassato. Ma esiste un contesto di principi, esiste un testo complessivo della Costituzione repubblicana che va tenuto in conto, nel quale i principi nuovi devono inserirsi armoniosamente senza generare conflitto, senza contraddire quello che è scritto nel resto della Costituzione. Esiste per il legislatore costituzionale - per tutti i legislatori dovrebbe esistere per la verità, ma per quello costituzionale anche di più - un obbligo di coerenza e di rispetto dell'organicità del testo complessivo. Cosa volete dirci, imponendoci come sperate di fare a colpi di maggioranza questo nuovo testo emendato? Che abbiamo vissuto per sessant'anni in non contesto economico-sociale di socialismo reale, gestiti da ciechi burocrati del piano, impegnati a vessare i liberi imprenditori che volessero esercitare la loro libertà? Ma via colleghi, basterebbe volgersi indietro alla storia d'Italia, i cui centocinquanta anni stiamo ancora celebrando in questi giorni, per renderci conto della falsità, anzitutto in termini storiografici di questa rappresentazione. Se c'è un filo conduttore nella storia di questo Paese sin dal 1861 sta nella lunga strada compiuta, a partire dalla legislazione costituente del 1865, ancora astensionista verso qualunque forma di controllo e limitazione degli egoismi privati, passando per le prime leggi di fine Ottocento sul lavoro, sulle malattie, sull'assicurazione, fino alla provvida legislazione giolittiana del primo decennio del Novecento e poi ancora a quella coraggiosa del primo dopoguerra.

Perfino il fascismo, guardate, sia pure in nome di una concezione distorta dell'interesse nazionale, proseguì, a suo modo, in quella strada virtuosa. E nel dopoguerra, segnato dalla Costituzione repubblicana, una legislazione attenta all'equilibrio tra i diritti dei privati e la difesa dell'interesse pubblico caratterizzò gli stessi Governi centristi e democristiani, prima che il centrosinistra, negli anni Sessanta, desse avvio ad una nuova stagione di riforme e a uno sviluppo ulteriore dei diritti collettivi. Questa è la nostra storia!

Questo non significò affatto comprimere la libertà dei privati. Lo dico a quelli di voi che da giovani militavano nel Partito Socialista di Nenni e di Riccardo Lombardi, che si ricordano ancora la lezione di Ugo La Malfa. Solo una visione faziosamente deviata e di parte potrebbe sostenere che il miracolo economico degli anni Cinquanta si sia svolto nel quadro di una legislazione o, peggio, di una prescrizione costituzionale limitativa delle libertà dei privati, o che l'impresa, allora e nei decenni successivi fino ad oggi, abbia sofferto di un regime vincolistico, tale da non poter esercitare pienamente la propria iniziativa.

D'altra parte, colleghi, se ritenete che vincoli eccessivi siano stati posti e che gli interessi privati siano stati sacrificati in eccesso, possiamo anche acconsentire, in via di ipotesi, a questa formulazione. Benissimo, è la legge ordinaria lo strumento idoneo a rimuoverli, a temperarli, a correggerli; non certo lo stravolgimento della Costituzione.

La Costituzione non è immodificabile, non bisogna soffrire nei suoi confronti di un complesso per il quale nulla può essere modificato, ma ha ragione l'onorevole La Malfa: se la si deve modificare, lo si deve fare tenendo conto del suo complesso, e non a pezzi e bocconi, a colpi di maggioranza, modificando ora questo ora quell'altro principio, fino a fare di un grande ed armonioso meccanismo per il governo del Paese un guazzabuglio incomprensibile di principi tra loro in conflitto.

Abbiamo voluto cambiare il Titolo V anni fa, ed è stata una significativa modificazione, anche se forse, a mio avviso, sarebbe stato meglio farlo con una maggiore unanimità del Parlamento; altre se ne possono immaginare. Personalmente, penso, per esempio, che abbia ragione Gustavo Zagrebelsky: molto si deve lavorare sulla parte che concerne l'organizzazione della macchina del Governo, che ancora soffre di una concezione da anni Quaranta. E posso anche apprezzare e ritenere utili le modifiche che voi proponete all'articolo 97 sull'attività amministrativa, anzi, le ritengo perfino poco coraggiose, sebbene sia abbastanza dubbioso sul fatto che principi come la semplificazione amministrativa debbano trovare posto tra i principi della Costituzione della Repubblica, ma diciamo che su quella parte non ho obiezioni di fondo.

Ma questo vostro articolo 41, che è il cuore del provvedimento ed è la vera ragione per cui avete presentato questo agglomerato abbastanza incoerente di revisioni su articoli che non stanno insieme, sarebbe assolutamente un corpo estraneo, un tumore maligno, che, inserito in Costituzione, recherebbe danno non solo in sé, ma per le contraddizioni che genererebbe con il resto del testo.

Confliggerebbe subito con interi settori della legislazione, con istituti ormai radicati da decenni nel nostro ordinamento. Forse, bisognerebbe riscrivere gran parte del nostro diritto del lavoro, per esempio, a confronto con questa modifica dell'articolo 41. La formula da voi proposta, nella sua apparente banalità, dice poco e dice, al tempo stesso, troppo: contiene un veleno nascosto, contiene un implicito giudizio storico inaccettabile sul testo attuale della Costituzione, come se sino ad oggi, vigente la Costituzione del 1948, avessimo vissuto in anni di regime e di compressione della libertà economica. Non è così!

La verità è che voi mirate a quello che non dite: volete espellere, in realtà, il concetto stesso dei limiti, dei contemperamenti alla libertà dei privati, della prevalenza dell'interesse pubblico, che, colleghi, è l'interesse dei cittadini a non vedere sconvolto l'ambiente in cui vivono, ad esempio; è l'interesse dei consumatori ad essere difesi nei loro diritti; è l'interesse dello Stato a garantire che la produzione non si svolga in contrasto con fini pubblici riconosciuti.

Se noi approvassimo la vostra riforma - io mi auguro che non vi sia il tempo che essa compia l'*iter* prescritto - dovremmo ripensare a tutta una serie di istituti e di norme regolatrici e, forse, buttare a mare interi capitoli del nostro diritto pubblico e privato. Scrivere un testo costituzionale - ha detto l'altro giorno alla Camera Giuliano Amato a conclusione della sua conferenza - presuppone che si sia lavorato sul preesistente.

Avendo lavorato sul preesistente, si saprebbe che questa aggiunta è francamente inutile e dannosa e che può ingenerare confusione. E mi permetto di dire, onorevoli colleghi, che in un campo delicato come quello della legislazione costituzionale, in un campo in cui è in gioco l'interesse di tutti - perché la Costituzione è la Costituzione di tutti e non di una sola parte - la confusione può generare mostri molto pericolosi per la vita democratica (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare sull'articolo 1 e sulle proposte emendative ad esso presentate, inviterei il relatore...

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, intervengo per sottoporle a nome del gruppo Partito Democratico la richiesta di rinvio in Commissione del provvedimento. Credo che questa mia richiesta possa valere anche come intervento a favore del rinvio. La pregherei, quindi, quando ovviamente lei riterrà opportuno, di mettere tale proposta ai voti.

PRESIDENTE. Vi è dunque una richiesta di rinvio in Commissione del provvedimento da parte del gruppo Partito Democratico.

Ha facoltà di parlare il relatore. Poi si svolgerà un intervento a favore e un intervento contro il rinvio, come previsto dal Regolamento.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, io vorrei capire però le motivazioni di tale richiesta. Non sono, infatti, abituato a sentire un semplice «si rinvia in Commissione».

Forse devo una risposta a tutta l'Aula - e non al collega Giachetti - perché ho sentito in diretta mentre eravamo riuniti in Commissione...

ROBERTO GIACHETTI. Bisogna dire se a favore o contro il rinvio in Commissione!

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Giachetti, faccia concludere il presidente Bruno, che sta motivando se è a favore o contro. Almeno questo possiamo permetterlo!

DONATO BRUNO, *Relatore*. Poiché ho sentito che, appunto, l'onorevole Giachetti e altri colleghi lamentavano il fatto che la Commissione non era in Aula, ricordo a tutti che la Commissione stava lavorando e che, a fronte di due o tre subemendamenti che si riteneva fossero presentati all'emendamento della Commissione, ci siamo trovati dinanzi a trenta proposte emendative.

Fortunatamente il tempo concesso è bastato al fine di chiarire tra il Governo e la Commissione quali sono i punti su cui la Commissione stessa ha convenuto. Io sono pronto per dare la lettura di quanto abbiamo convenuto ed esprimere, quindi, il parere sulle proposte emendative. Non capisco altrimenti perché si è fatta questa discussione. La discussione si è svolta e sono state avanzate delle critiche, qualcuna devo dire ingenerosa, perché già il testo è cambiato. In particolare gli onorevoli La Malfa e Monai si sono soffermati su punti che non fanno più parte del testo.

Credo che il parere sulle proposte emendative possa servire anche a tutta l'Aula per chiarire qual è la portata del testo che stiamo discutendo.

PRESIDENTE. Il relatore è dunque contrario al rinvio del provvedimento in Commissione.

Ricordo che a favore del rinvio è già intervenuto l'onorevole Giachetti.

Ha chiesto di parlare contro l'onorevole Baldelli. Ne ha facoltà, per cinque minuti.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, esprimo la mia sorpresa rispetto a questa richiesta di rinvio in Commissione del provvedimento, che si aggiunge a quella testé espressa dal presidente della I Commissione, onorevole Bruno.

Forse si aveva l'idea di rinviare un testo in Commissione per un approfondimento, che pure nel corso del pomeriggio c'è stato nell'ambito delle diverse sospensioni che si sono svolte.

Ricordiamo che si è svolta una sospensione sostanzialmente all'inizio della seduta per il termine dei subemendamenti. Un'altra sospensione, signor Presidente, è stata ulteriormente richiesta dal Presidente della Commissione proprio in forza del fatto che, a seguito della presentazione dei medesimi subemendamenti, si è aperto, all'interno della Commissione stessa, un dibattito che immagino sia stato, signor Presidente, di merito, proprio sul contenuto delle norme relative all'articolo 1 e sui subemendamenti presentati.

Ritengo, signor Presidente, che - essendo ripresa la seduta alle ore 17 ed essendosi svolti gli interventi sul complesso degli emendamenti che hanno visto protagonisti i diversi gruppi parlamentari e non ultimo il gruppo del Partito Democratico che ha partecipato con alcuni interventi, come quello dell'onorevole Melis, a questo dibattito - sarebbe stato logico proseguire nel corso dei nostri lavori con i pareri sull'articolo 1 e

poi con la votazione delle proposte emendative ad esso presentate, in primo luogo quella soppressiva. Credo, pertanto, che si possa procedere nel merito del provvedimento, confrontandosi sulle diverse questioni, anche attraverso un dibattito che ha un contingentamento. In questo senso credo la Presidenza abbia già dato dei tempi e poi sarà cura della medesima Presidenza discrezionalmente assegnare tempi successivi quando i gruppi inizino a terminare i tempi a loro disposizione ed anche i tempi a titolo personale o i tempi tecnici che il Regolamento stabilisce.

Credo, signor Presidente, che sia una richiesta quantomeno curiosa quella sollevata dall'onorevole Giachetti, rispetto alla quale esprimo la contrarietà del mio gruppo ma anche, credo, di tutti gli altri gruppi di maggioranza, che su questo terreno hanno la consapevolezza di volersi confrontare anche con l'opposizione senza rimandare in Commissione un provvedimento che ha una sua portata di valore costituzionale e che permette a tutte le forze politiche, gruppi parlamentari ed esponenti in questo Parlamento, di esprimersi su un tema importante come quello della libertà di impresa.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione, mediante procedimento elettronico senza registrazione di nomi, la richiesta di rinvio in Commissione del disegno di legge costituzionale n. 4144-A concernente modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

Onorevole Mariarosaria Rossi... onorevole Lusetti... onorevole Damiano... onorevole Coscia... onorevole Pionati... onorevole Goisis... onorevole Soglia... Hanno votato tutti?

(Segue la votazione)

La Camera respinge per 15 voti di differenza.

Invito dunque il relatore ad esprimere il parere della Commissione.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, la Commissione esprime parere contrario sugli identici emendamenti Favia 1.1 e Bressa 1.2 e sull'emendamento Mantini 1.3.

La Commissione esprime parere contrario sui subemendamenti Bressa 0.1.100.16 e Favia 0.1.100.11.

La Commissione esprime altresì parere contrario sul subemendamento Lanzillotta 0.1.100.17, nonché sul subemendamento Favia 0.1.100.21, sugli identici subemendamenti Favia 0.1.100.6, Amici 0.1.100.15 e Lanzillotta 0.1.100.18 e sul subemendamento Favia 0.1.100.4.

Riguardo al subemendamento Mantini 0.1.100.13 che reca le parole: «utilità sociale», su questo noi non siamo d'accordo...

PRESIDENTE. Le chiederei di seguire questo ordine: il parere lo spiegherà alla fine su questo subemendamento, in modo da proseguire con gli altri e poi ci ritorneremo.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Sì, ma c'era una riformulazione...

PRESIDENTE. Appunto, proprio per questo le chiederei di andare avanti, poi torniamo su questo subemendamento.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Va bene. La Commissione esprime parere contrario sul subemendamento Favia 0.1.100.9.

La Commissione esprime parere favorevole sugli identici subemendamenti Favia 0.1.100.7 e Calderisi 0.1.100.20.

La Commissione esprime parere contrario sui subemendamenti Favia 0.1.100.10, 0.1.100.8 e 0.1.100.12, sui subemendamenti Zeller 0.1.100.2 e 0.1.100.3, sul subemendamento Zaccaria 0.1.100.14, sul subemendamento Lanzillotta 0.1.100.19, nonché sui subemendamenti Favia 0.1.100.5, 0.1.100.11 e 0.1.100.22.

La Commissione esprime parere favorevole sul subemendamento Cazzola 0.1.100.1 a condizione che sia accolta la seguente riformulazione: all'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso terzo comma, dopo le parole: «le attività economiche», aggiungere le seguenti: «nel rispetto del principio di libera concorrenza».

PRESIDENTE. Quindi, il parere è favorevole con questa riformulazione?

DONATO BRUNO, *Relatore*. Sì. La Commissione raccomanda l'approvazione del suo emendamento 1.100.

PRESIDENTE. Bene, allora torniamo al subemendamento Mantini 0.1.100.13. Prego.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, su tale subemendamento la Commissione ha espresso un parere contrario, però la Commissione ritiene di comprendere lo spirito con cui si sono mossi coloro che l'hanno presentato, per cui propone, se coloro che lo hanno sottoscritto sono d'accordo, di aggiungere all'emendamento della Commissione 1.100, capoverso secondo comma, infine, le parole: «e l'utilità sociale». Se questa eventuale modifica venisse accolta dai firmatari del subemendamento si può dare parere favorevole.

PRESIDENTE. Mi ripete come secondo lei andrebbe riformulato?

DONATO BRUNO, *Relatore*. Quando si arriverà al testo, dopo l'eventuale approvazione o meno, il secondo comma dell'articolo 41 reciterebbe: «La legge non può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economiche private se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà, la dignità umana, l'utilità sociale». Poi l'articolo continua «La legge disciplina (...)». Questo è il senso, su cui eventualmente la Commissione darebbe parere favorevole. Laddove i proponenti del subemendamento non fossero d'accordo il parere è contrario.

DAVID FAVIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. A che titolo?

DAVID FAVIA. Per annunciare il ritiro delle proposte emendative.

PRESIDENTE. Onorevole Favia, ritira i suoi subemendamenti?

DAVID FAVIA. Signor Presidente, ritiro i subemendamenti a mia prima firma 0.1.100.7 e 0.1.100.22.

PRESIDENTE. Sta bene.

Prima di entrare anche nel merito della riformulazione proposta al subemendamento Mantini 0.1.100.13, e quindi svolgere un'osservazione di carattere procedurale, chiedo all'onorevole Mantini, che è il primo firmatario, se accetta la riformulazione proposta dal relatore, presidente della Commissione.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, come abbiamo già affermato in Commissione, questa riformulazione non ci soddisfa; è utile, perché introduce il concetto di utilità sociale. Quindi, noi che abbiamo dialogato costruttivamente su questo testo, come diremo meglio nel prosieguo, possiamo anche accettare la riformulazione del subemendamento in oggetto, riservandoci, però, di non votarlo con questo testo. Vorrei che fosse chiaro, perché abbiamo svolto un grande lavoro costruttivo, tentando di avvicinare le posizioni, come conviene in una riforma costituzionale.

Pertanto, posso anche aderire alla riformulazione, che, però, a noi non convince, e, quindi, ci asterremo in sede di votazione.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Mantini: o la convince o non la convince, non c'è un'altra possibilità. Le spiego, perché, evidentemente, qualora lei...

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, possiamo anche accettare la riformulazione e non votarla, sia chiaro.

PRESIDENTE. Onorevole Mantini, non è compito della Presidenza, ovviamente, decidere ciò che lei e il suo gruppo farete. Poiché siamo in presenza di una proposta integralmente sostitutiva del vostro subemendamento, perché si passa da un subemendamento sostitutivo ad un subemendamento aggiuntivo, vi sono problemi di carattere regolamentare e procedurale che bisogna rispettare. Se lei, con il suo gruppo non accetta tale proposta, il problema è risolto.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, sono stato chiaro: noi accettiamo la riformulazione, ma ci riserviamo in sede di voto nel merito.

PRESIDENTE. Prendo, dunque, atto che accetta la riformulazione.

Devo far presente al relatore, presidente della I Commissione, che la riformulazione proposta, mutando il carattere del subemendamento Mantini 0.1.100.13 da integralmente sostitutivo di un comma - chiedo all'Assemblea di seguirmi - ad

aggiuntivo di parole al medesimo comma, si configura in sostanza come un nuovo emendamento.

Anche tenendo conto di quanto stabilito in sede di Giunta per il Regolamento nella seduta del 28 febbraio 2007, la Commissione potrà presentare o un subemendamento al suo emendamento 1.100 ovvero, meglio ancora, una nuova formulazione dello stesso emendamento 1.100.

In tale ultima ipotesi, la Presidenza provvederà, trattandosi in sostanza di una modifica limitata a due sole parole, a fissare un breve termine per la presentazione di ulteriori subemendamenti da riferire esclusivamente alle parti modificate. È chiaro, signor presidente, nonché relatore? Pertanto, qualora si procedesse per questa strada, dobbiamo stabilire i tempi per la presentazione dei subemendamenti e, ovviamente, procedere ad una breve sospensione dei lavori, affinché possiate riformulare il tutto (*Commenti*). È il relatore che deve scegliere, la Presidenza non può fare altro che guidarvi nel lavoro che il Regolamento prevede!

DONATO BRUNO, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, riepilogo brevemente, se ho ben compreso. A me sembra che il presentatore abbia accettato la riformulazione. Le chiedo una cortesia, tanto non arriveremo, credo, alla votazione di questo subemendamento. Domani mattina, convocheremo la Commissione mezz'ora prima dei lavori dell'Assemblea in modo da cercare di risolvere questo problema. Fermo restando che, se il presentatore insiste sulla sua formulazione, il parere è contrario; laddove dovesse ritenere che la frase che ho già citato possa essere inserita, la Commissione oggi ha dato un parere favorevole, domani si vedrà.

PRESIDENTE. Sta bene, se non vi sono obiezioni rispetto alla proposta di lavoro del relatore, presidente della I Commissione, penso che possiamo procedere in questa direzione: passare cioè all'esame delle proposte emendative, arrivare al subemendamento Mantini 0.1.100.13 e a quel punto sospendere i lavori per riprenderli domani. Questa è la proposta?

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, capisco che il presidente Bruno sia veggente e abbia stabilito che non potremo arrivare in breve tempo ad esaminare quel subemendamento; magari invece potremo arrivarci facilmente o potremo non arrivare a nulla. Vorrei solo sottolineare che eventualmente quel subemendamento può anche essere accantonato, non necessariamente bisogna sospendere i lavori per poi riprenderli; poiché è previsto che la seduta vada avanti fino alle 20 possiamo quindi tranquillamente procedere, casomai accantonando quel subemendamento. Lo dico per i Ministri, in maniera tale che si possano organizzare.

PRESIDENTE. È il relatore che mi deve dire cosa ne pensa.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevole Giachetti, la ringrazio anche per l'auspicio, come lei ritiene, che noi possiamo arrivare a quel subemendamento. È chiaro che lo accantoneremo nel caso in cui vi arrivassimo.

PRESIDENTE. Sta bene, procediamo allora nel senso indicato dal relatore.

Il Governo?

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, il parere del Governo è conforme a quello espresso dal relatore, con un unico dubbio rispetto al subemendamento Mantini 0.1.100.13 perché non ho capito, francamente, se alla fine, esiste una riformulazione o meno. Il Governo ritiene di non poter esprimere un parere rispetto ad un'ipotesi: «ma, forse, ci penso...». Ci dicano se presentano o meno una riformulazione e il Governo si pronuncerà su quella.

PRESIDENTE. Si è deciso che il subemendamento Mantini 0.1.100.13 sarà accantonato e quindi il Governo, su quello, si esprimerà successivamente in funzione dell'eventuale proposta di riformulazione.

LINDA LANZILLOTTA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. A che titolo, onorevole Lanzillotta.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, stiamo esaminando una modifica alla Costituzione. Non è che questo si possa fare pezzetto per pezzetto perché il testo in esame ha una sua unitarietà e una sua sequenzialità interna. Il fatto di sapere se l'esito finale comprenderà oppure no un riferimento all'utilità sociale è un elemento dirimente per valutare anche il comma 1. Non si può fare a pezzi.

PRESIDENTE. Comunque dovremo iniziare dagli identici emendamenti Favia 1.1 e Bressa 1.2; quando arriveremo alla proposta emendativa in questione ridiscuteremo e riapriremo una discussione.

Passiamo alla votazione degli identici emendamenti Favia 1.1 e Bressa 1.2.

Ricordo che l'emendamento Ria 1.55 è stato ritirato.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mantini.

Ne ha facoltà.

[PIERLUIGI MANTINI](#). Signor Presidente, noi ci asterremo su questa proposta di soppressione dell'articolo 1 perché, come gruppo dell'Unione di Centro e con tutti i colleghi del Terzo Polo, abbiamo mantenuto un atteggiamento molto dialogante. In linea di principio, questo vorrei fosse ben chiaro, non riteniamo impossibile una riflessione nuova, più moderna ed attuale sui contenuti dell'articolo 41. Riteniamo, soprattutto, che parlare oggi di attività economica e di libertà dell'attività economica significhi fare riferimento ad alcuni principi, certamente anche al principio di utilità sociale per come lo conosciamo e per come è stato storicamente inserito nella Costituzione, ma anche a principi nuovi, più espliciti, come il principio di concorrenza e di tutela della concorrenza che, come è noto, non si trova nella Costituzione e che per noi è un parametro dell'utilità sociale, credendo in un'economia di mercato responsabile. Ci riferiamo poi, ancora, ad altri principi, come lo stesso principio di semplificazione amministrativa che riteniamo degno del rango costituzionale e molto più serio e concreto che non la formulazione, per il vero un po' astrusa e quasi provocatoria, contenuta nel primo testo, secondo cui tutto ciò che non è vietato è permesso, formula persino indicibile sul piano della logica e degli effetti giuridici, men che meno in Costituzione.

Dunque abbiamo avanzato delle proposte e svolto anche un lavoro che, a nostro avviso, ha portato a qualche miglioramento del testo. Per questa ragione, riteniamo non soddisfacenti le conclusioni a cui siamo pervenuti finora, anzi, riteniamo - lo dico *en passant*, in poche parole - che forse non sia il caso di tenere il Parlamento imbrigliato da sei riforme costituzionali contemporaneamente aperte, quali il taglio al numero dei parlamentari, la riduzione del numero delle province, la Costituzione economica, la grande riforma della giustizia, del titolo IV e, inoltre, l'inserimento del principio del pareggio di bilancio che, forse, sarebbe l'unica cosa seria ed urgente, e infatti è per ultima considerata nei nostri lavori.

Pur ritenendo che non sia questo il modo di fare le riforme costituzionali e non sia questo il clima costituente che pur tante volte abbiamo invocato, non solo per le grandi riforme istituzionali, ma anche per le riforme economiche utili al Paese, all'Italia, ciò nonostante ci asterremo, in coerenza con il segnale di dialogo che su questi temi abbiamo dato.

Naturalmente, le altre considerazioni le svolgeremo, tenendo conto dei risultati e dei lavori che riusciremo a produrre, fermo restando che il nostro giudizio sul punto cui siamo arrivati è negativo.

[PRESIDENTE](#). Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Amici. Ne ha facoltà.

[SESA AMICI](#). Signor Presidente, al contrario di quanto affermato poc'anzi dal collega Mantini, considerate le modifiche intervenute nel corso del dibattito in Commissione, ma soprattutto considerata l'origine cui ricondurre l'iniziativa da parte del Governo di modificare l'articolo 41 della Costituzione, siamo fermamente contrari e, da qui, il senso del mantenimento dell'emendamento interamente soppressivo dell'articolo 1.

Lo dico perché è importante, in questo contesto - e uso questa parola, «contesto» - capire bene perché siamo giunti a questo disegno di legge del Governo. Del resto, siamo abituati - ed è purtroppo un danno molto grave per questo Paese - ad annunci ad effetto, compreso quello cui abbiamo assistito, nel pieno della crisi finanziaria di questo Paese, nel bel mezzo di agosto, con riferimento all'intervento del Ministro dell'economia, che ci ha ricordato l'importanza della modifica dell'articolo 81, con l'introduzione della norma del pareggio di bilancio, ma annunciando, con tanto di conferenza stampa con il Presidente del Consiglio, della necessità della modifica dell'articolo 41, attraverso la formula per cui - come il collega Bressa dice, legato ad un effetto di *marketing*, come quello della Coca-Cola - è libero tutto ciò che non è vietato.

Perché voglio argomentare intorno a questo principio? Perché in sede di discussione sulle linee generali, il Ministro Calderoli ha svelato la verità della portata di questo disegno di legge costituzionale, e lo voglio fare proprio citando le parole del Ministro Calderoli. Il Ministro Calderoli dice: la discussione del presente disegno di legge costituzionale non è solo un simbolo della nostra idea costituzionale del mercato, della libertà di impresa e del rapporto fra pubblico e privato nel nostro Paese. Certo, essa è anche un simbolo, che indica il tipo di società, di pubblico potere che intendiamo realizzare, ma limitarla a questo, come alcuni commentatori hanno frettolosamente detto, sarebbe davvero sbagliato.

Ministro Calderoli, la verità è che dietro quel simbolo vi è la natura e il giudizio sulla nostra Costituzione. Questa premessa alla discussione del disegno di legge lascia intendere un elemento: come se l'articolo 41, che in questi anni è stato vigente, e lo è tuttora, abbia impedito a questo Paese l'esercizio della libera attività economica. È un errore concettuale gravissimo, che nasconde la tendenza politica di questa maggioranza a guardare alla nostra Costituzione come ad un elemento di freno, senza vedere, all'interno di essa, gli elementi che, in modo armonioso, hanno tenuto insieme la capacità della funzione dello Stato, la condizione dell'espletamento dell'attività economica e dell'iniziativa privata, facendo della nostra Costituzione uno degli elementi più innovativi nel contesto europeo.

La nostra Costituzione, soprattutto quando ragiona dell'articolo 41, tiene conto di quello che è successo con la rivoluzione industriale. Ricordiamoci le date, perché le date non sono solo il frutto di una memoria storica, ma la costruzione di un percorso culturale. In tale contesto aver vissuto la rivoluzione industriale ha significato porre la distinzione tra proprietà e iniziativa economica e anche che l'attività economica si conformasse ad una serie di principi, che tenessero conto di quanto affermato in tutta quella parte importante della nostra Costituzione.

Avete voluto, attraverso questo «simbolo», tentare di immettere nella discussione della nostra opinione pubblica l'idea che l'articolo 41 della Costituzione ha impedito, attraverso i lacci e laccioli, quella che è stata una definizione degli anni della propaganda più importanti della vostra origine politica, ossia quella in base alla quale occorre che via sia meno Stato, più mercato, meno regole e proprio per questo libertà da lacci e laccioli.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

SESA AMICI. Non è così e non lo è esattamente per un motivo assai importante. Noi avremmo bisogno che, attraverso le azioni politiche e le leggi ordinarie, vi sia una scossa all'economia di questo Paese e un coinvolgimento anche dell'economia e dell'iniziativa privata, ma solo attraverso le leggi ordinarie, non con una modifica costituzionale, che nasconde ancora una volta un disegno conservativo e falsamente innovativo intorno a questi principi. Per questo motivo manteniamo fermamente la nostra contrarietà alla modifica dell'articolo 41 della Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Favia. Ne ha facoltà per tre minuti.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, nell'andare a ristudiare i lavori della Costituente, mi sono reso conto di due cose: che siamo in una situazione socio-economica abbastanza simile, ossia drammatica, e che ci fu allora un dibattito durato praticamente diciotto mesi. Ebbene, oggi ci troviamo invece in una situazione in cui accusate la Costituente e dite che l'articolo 41 della Costituzione, che è stato una grande ed alta mediazione, è addirittura contraddittorio perché frutto di un compromesso.

Crediamo, invece, che le Costituzioni debbano essere frutto di un compromesso tra grandi categorie ideologiche e filosofiche (che sono state quelle appunto dell'epoca della Costituente) e che non sia possibile fare, come state facendo voi, ossia imporre con un colpo di mano, senza dibattito e senza che la società italiana ne senta il bisogno - perché non se n'è parlato minimamente con i corpi sociali - una riforma costituzionale a colpi di maggioranza.

Certo, probabilmente l'*iter* dei quattro passaggi non sarà completato e, semmai fosse completato, ci sarà lo sbarramento perché non raggiungerete la maggioranza dei due terzi. Si verificherà, pertanto, lo sbarramento del *referendum*, norma sacra che non riuscirete mai a modificare, nemmeno con le vostre idee. Pur tuttavia, non possiamo che continuare a censurare questo vostro modo di fare e chiedervi di tornare indietro, perché troppe cose mancano in questa vostra nuova formulazione dell'articolo 41 della Costituzione.

Soprattutto due sono le previsioni contro le quali vi siete accaniti. La prima è il comma che dice: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Il soggetto è l'iniziativa economica privata che ovviamente deve essere libera, ma con quei limiti. In secondo luogo, non volete che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Certo, la cancellazione del principio in base al quale è consentito ciò che non è proibito e questa introduzione surrettizia del concetto di utilità sociale migliorano di pochissimo lo scempio che state facendo, ma non ci consentono di approvarlo e, anzi, ci costringono ad un'attività di contrasto durissima che continueremo (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Della Vedova. Ne ha facoltà.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Signor Presidente, noi siamo, peraltro da tempo, convinti che le modifiche anche della prima parte della Costituzione, che per tanto tempo sono state ostracizzate da qualsiasi discussione, non solo ovviamente siano legittime, ma siano anche per certi versi opportune.

Certo, mettersi a discutere della riforma così radicale e roboante dell'articolo 41, in un contesto in cui i principi che dovrebbero ispirare questa riforma sono assolutamente estranei all'attività legislativa ordinaria e all'attività di Governo, rende il cammino molto faticoso.

Avremmo preferito - vedo che il Ministro Romani si è assentato - discutere la riforma dell'articolo 41 della Costituzione sulle ali di un grande provvedimento per lo sviluppo, pieno di liberalizzazioni, intriso del principio di libertà economica che si vorrebbe trasfondere in questo nuovo articolo 41.

Avremmo preferito che uno strumento semplice, di cui in questa legislatura questa maggioranza si è dotata, ossia la legge annuale per la concorrenza, fosse stato utilizzato prima di dire che sarà tutto possibile ciò che non è vietato; infatti, diventa difficile capire una maggioranza che da due anni lascia marcire la legge annuale sulla concorrenza.

Ci è stato detto dal Ministro, in un *question time* relativamente recente, che ci vorranno ancora mesi e mesi prima di decidere quali misure prevedere nella legge annuale sulla concorrenza, che viene puntualmente disattesa da due anni da questo Governo.

Avremmo preferito che, in tema di riforme costituzionali, si partisse dalla riforma dell'articolo 81 della Costituzione.

Ricordo nel mese di agosto le Commissioni riunite e, in quella occasione, il Ministro Tremonti ci preannunciò - facendo seguito ad una discussione che vi era stata, a proposte di legge sostenute anche dal Terzo Polo e presentate al Senato - la riforma dell'articolo 81, ossia la previsione in Costituzione del pareggio di bilancio, giustamente come una riforma da accelerare perché - quello sì - sarebbe stato un segnale importante anche rispetto a chi ci guarda da fuori, a chi investe e a chi compra i titoli del debito pubblico italiano.

Si sarebbe dovuto partire da lì, da una modifica non semplice ma di un impatto certo: nel momento in cui il Paese è impegnato - e speriamo che, Corte dei conti permettendo, le previsioni reggano - nel perseguire e ottenere il pareggio di bilancio, lo costituzionalizza. Questo sarebbe stato un modo serio di procedere.

Poi arriveremo al merito, ma francamente la discussione sull'articolo 41 della Costituzione è, non voglio usare espressioni diverse, totalmente decontestualizzata, non si capisce. Vi sono cioè due Paesi, innanzitutto il Paese in cui, come ci ha detto il Presidente del Consiglio due ore fa, sul cosiddetto decreto sviluppo non vi è ancora

nulla. Non so se le *e-mail*, i suggerimenti che il Presidente del Consiglio ha chiesto ai banchi della maggioranza la settimana scorsa siano arrivati; forse, bisognerà processare tutte quelle valanghe di *e-mail*. Tuttavia, rispetto al nulla, rispetto al fatto che non sappiamo se, quando e cosa conterrà il cosiddetto decreto sviluppo, le cose di cui abbiamo sentito parlare sono solo tasse, patrimoniale e condono.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Della Vedova.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Quindi, diventa difficile comprendere con un testo che viene modificato in corso d'opera, con i foglietti scritti a mano.

Tuttavia, siccome crediamo nell'importanza teorica di quello che stiamo facendo, ci asterremo rispetto al voto di soppressione dell'articolo 1, perché confidiamo che tutti gli emendamenti vengano accolti e che, quindi, in qualche modo si possa dare seguito con serietà all'analisi di questa modifica costituzionale che, diciamolo però, parte con il piede sbagliato nei tempi, nei modi e anche nel contenuto (*Applausi dei deputati del gruppo Futuro e Libertà per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà, per un minuto.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, questa modifica costituzionale, che non vorrei chiamare riforma, è ideologica, sciatta, inutile e, in alcune parti, decisamente pericolosa. È un manifesto che non approverete mai.

Però, quello che non riuscite a fare con la legge tentate di farlo con la Costituzione (parlo della semplificazione). Ricordo un dettaglio: prima c'era un solo richiamo alla legge; oggi ce ne sono ben tre. Voi volete, in questo modo, porre la legge sopra la Costituzione. Volete dire che si può fare con legge quello che prima non si poteva fare: i limiti e il sistema dirigitico che voi impostate in questa norma (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Piffari. Ne ha facoltà, per un minuto.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Signor Presidente, al banco del Governo vedo impegnato uno schieramento dei nostri ministri più autorevoli in materia di economia e di sviluppo. Anziché presenziare in quest'Aula, forse magari basterebbe un piccolo sforzo per aiutare la maggioranza, dimettendosi da parlamentari e facendo i ministri a tempo pieno.

Nel frattempo, siamo qui a modificare la Costituzione, credo solo per propaganda, per un qualcosa da discutere, anziché affrontare le questioni vere. Solo che non ci rendiamo conto che la modificiamo in peggio, apportando un danno irreparabile.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Giovanelli. Ne ha facoltà, per un minuto.

[ORIANO GIOVANELLI](#). Signor Presidente, credo che chi ha votato per il rinvio del provvedimento in Commissione dovrebbe convergere sul voto per sopprimere questo articolo 1.

Questa riforma è stata presentata più volte in certe interviste da esponenti del Governo come necessitata dal bisogno di dare una scossa all'economia, alle forze imprenditoriali, alle forze vive della società.

Leggendo le interviste dei protagonisti dell'economia e delle forze sociali della nostra società viene fuori, invece, che l'unica scossa vera che potreste dare all'economia è quella di togliervi di mezzo.

Credo che prendere atto di questa situazione, forse, ci consentirebbe di evitare un percorso di riforma costituzionale del tutto sbagliato, se non anche pericoloso.

[PRESIDENTE](#). Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Reguzzoni. Ne ha facoltà.

[MARCO GIOVANNI REGUZZONI](#). Signor Presidente, rimarrò nell'ambito del minuto, semplicemente perché rimanga agli atti che la nostra volontà è quella di ampliare il senso della Costituzione verso la libertà di impresa.

Mi sembra che siano state dette delle falsità. Spero che con il prosieguo dei lavori venga dimostrata quella che è, in realtà, la nostra volontà. Infatti, se il nostro è un Paese con la cultura *«pro business»* più bassa tra i paesi OCSE - e non è certo la Lega a dirlo, ma gli studi internazionali: cito l'ultimo *meeting* di Cernobbio - è proprio il caso di intervenire. Ed è il motivo per cui siamo qui oggi (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

[PRESIDENTE](#). Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà, per un minuto.

[GIANCLAUDIO BRESSA](#). Signor Presidente, alla fine, onorevole Reguzzoni, vedrà che quanto lei ha detto è una grande bugia. Il testo attuale della Costituzione, all'articolo 41, recita: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (...)». È un testo di una straordinaria modernità. È la prima Costituzione che considera l'iniziativa economica separata dalla proprietà privata.

È un articolo che, in questi oltre sessanta anni di vita della Costituzione, ha consentito uno sviluppo impetuoso dell'economia nel nostro Paese. Tuttavia, voi avete deciso di cambiarlo per una semplice ragione ideologica: volete piantare una bandierina dietro la quale nascondere la vostra incapacità di fare provvedimenti veri per lo sviluppo e l'economia del nostro Paese.

È un'autentica vergogna. Ma il Paese si accorgerà di questo vostro misfatto e di questa vostra bugia, perché non ha gli occhi foderati di prosciutto, e boccherà questo provvedimento, se mai dovesse essere chiamato al referendum confermativo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Cambursano. Ne ha facoltà.

RENATO CAMBURSANO. Signor Presidente, credo anch'io che la proposta di modifica dell'articolo 41 della Costituzione sia priva di qualsiasi senso. È appena stato detto della modernità della nostra Costituzione. Ricordo che l'articolo 41 recita: «L'iniziativa economica privata è libera». Mi fermerei qui. Non vi è bisogno di altre aggiunte, se non quella del capoverso successivo: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale».

Allora, signor Presidente del Consiglio che non c'è, signor Ministro dell'economia e delle finanze, ma c'è bisogno di fare questo? Ieri abbiamo audito, sulla modifica dell'articolo 81 della Costituzione - che lei aveva promesso il 29 marzo e poi l'ha tradotta in un testo pochi giorni fa - i costituzionalisti italiani più quotati dire apertamente: attenzione a mettere le mani nella Costituzione, fatelo *cum grano salis*. Evidentemente, voi di sale in zucca non ne avete molto.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Rosato. Ne ha facoltà.

ETTORE ROSATO. Signor Presidente, anch'io vorrei intervenire su questo primo emendamento per dire che questa modifica alla Costituzione ha le caratteristiche del nulla, perché non vedrà mai la luce. Questo provvedimento di cui stiamo discutendo non vedrà mai la luce. Stiamo solo perdendo tempo, perché il vostro stile è quello della demagogia, perché quello che scrivete in questo disegno di legge non lo state facendo con la vostra azione di Governo e lo scrivete per nascondere la vostra incapacità di decidere e di fare.

Vedo il Ministro Tremonti assentire e guardare con attenzione, confermando questa vostra incapacità. Chiedo che, invece di occuparsi di questo ...

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Rosato.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Cimadoro. Ne ha facoltà.

GABRIELE CIMADORO. Signor Presidente, i padri costituenti ci hanno lasciato in eredità una Costituzione che ha retto in questi anni anche difficili, soprattutto nel momento più drammatico, dal dopoguerra in avanti, quando si doveva ricostruire un Paese.

Oggi abbiamo la pretesa di modificare un articolo imm modificabile. Ne abbiamo la pretesa, e l'onorevole Reguzzoni è il rappresentante più evidente di tale pretesa. Ma, oramai, queste dichiarazioni della Lega non vengono più credute, la gente non crede più ai proclami della Lega.

Credo che questa modifica della Costituzione non andrà sicuramente in porto, perché poi vi sarà la reazione della gente che oramai è molto attenta alla politica nazionale che,

di fatto, non sta combinando niente, ma si sta occupando di fatti collaterali. Non è di questo che abbiamo bisogno ma di molto altro. Soprattutto, vi sono i Ministri dell'economia che sono seduti qui a mantenere il numero legale (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*)...

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Cimadoro.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Lo Moro. Ne ha facoltà.

DORIS LO MORO. Signor Presidente, dopo il dibattito che si è registrato in Commissione e in Aula, le ragioni che hanno portato il gruppo del Partito Democratico a presentare questo emendamento si sono rafforzate.

Penso che il fulcro di tutto questo provvedimento sia contenuto nell'espressione, utilizzata anche in maniera molto colorita e fuori dal Parlamento, che è ormai famosa: «È permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». Ma richiamo l'attenzione dell'Aula sul fatto che questa espressione è stata introdotta dal Governo in un decreto-legge, il n. 138 del 13 agosto 2011. Bisognerebbe capire come è stato possibile, se oggi è stata ritenuta necessaria addirittura una riforma della Costituzione, introdurre allora questo principio con un decreto-legge.

Quello che voglio dire, in questo pochissimo tempo che mi resta, è che questo principio, che aveva resistito in Commissione per tanto tempo nella discussione, oggi è caduto definitivamente. È caduta l'ultima bandierina. Credo che non vi sia nient'altro da difendere e da aggiungere.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Di Giuseppe. Ne ha facoltà.

ANITA DI GIUSEPPE. Signor Presidente, certamente qui si tratta di modificare l'articolo 41 della Costituzione, lo stesso articolo che contiene il principio dell'utilità sociale applicato poi alla libertà di iniziativa economica privata. Modificare questo articolo, così come proponete voi, significa aggiungere nella Costituzione che si può fare liberamente tutto quello che la legge non vieta espressamente. Questa è una manovra pericolosa, che fa scendere la cultura politica ed istituzionale. L'Italia diventerà il Paese del Bengodi.

Volete cambiare le cose - come dite da tempo - e volete riformare tutto? Questo non può avvenire a tutti i costi e, soprattutto, a danno della nostra Costituzione. Se c'è qualcosa da cambiare, cambiate le cose che non vanno e non quelle che vanno e contenute nella Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Realacci. Ne ha facoltà.

ERMETE REALACCI. Signor Presidente, mi rivolgo ai colleghi del centrodestra. A volte ho l'impressione che giriamo per Paesi diversi: non ho mai incontrato un cittadino,

un imprenditore o un piccolo imprenditore che mi dicesse che, per produrre ricchezza, il suo problema fosse l'articolo 41 e non uno Stato inefficiente, una burocrazia soffocante, l'illegalità o un fisco iniquo. Questo articolo è scritto bene, è l'articolo più simile all'economia sociale di mercato, quello più simile alle pagine migliori della *Caritas in veritate*.

Non sono un fine costituzionalista, ma sono una persona curiosa e sono andato a vedere come il più grande Paese manifatturiero europeo - noi siamo il secondo - affronta questo tema. La Costituzione tedesca prevede che la proprietà impone degli obblighi, il suo uso deve, al tempo stesso, servire al bene della collettività. È molto più duro dell'articolo 41, che è un ottimo articolo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Di Stanislao. Ne ha facoltà.

AUGUSTO DI STANISLAO. Signor Presidente, intervengo per dire che una lettura pedagogica - e non politica, né tanto meno economica - la dice lunga sulla forza e la modernità dell'articolo 41. Credo che noi dovremmo usarlo ancora per molto, senza essere ultronei e, soprattutto, inefficaci ed inefficienti, vista la parabola che ha preso l'economia nazionale e che un Governo invece serio avrebbe dovuto, invece, intercettare e modificare, utilizzando leggi importanti e risorse, che dessero il senso e la cifra di una qualità e della voglia di sfida che ci rendesse finalmente europei (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Quartiani. Ne ha facoltà.

ERMINIO ANGELO QUARTIANI. Signor Presidente, credo che la modifica dell'articolo 41 della Costituzione che ci stanno proponendo il Governo e la maggioranza di centrodestra sia effettivamente una questione molto delicata. Infatti, il Governo modifica questo articolo della Costituzione nella sua essenza proprio per i valori che propone *ex novo* e per le premesse che rischia di definire, per il modo in cui è scritto e riscritto, per l'attività successiva.

Non c'è dubbio che le parole «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato per legge» rinviano sostanzialmente al solo giudice ogni decisione ed escludono la legge dalla possibilità di intervenire, se non sul punto richiamato dal comma terzo, ossia per impedire che la legge intervenga (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)...

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Quartiani.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Evangelisti. Ne ha facoltà.

FABIO EVANGELISTI. Signor Presidente, mi ha colpito molto la proposta di modifica dell'articolo 41. Scrivere «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla

legge» è già da brividi, ma, in particolare quel lemma «tutto» - come si dice a Roma - *non se po' vedé*.

Pensare di sfregiare il testo dei padri costituenti con una norma così insulsa è per noi davvero incomprensibile, per non parlare di altre perle quali: «La legge si conforma ai principi di fiducia e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini» oppure «Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà (...) dei cittadini», ma - direi - anche dei doveri dei cittadini in qualche caso e della mancanza di libertà dei cittadini, ovviamente soltanto i poveracci...

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Evangelisti.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Naccarato. Ne ha facoltà.

ALESSANDRO NACCARATO. Signor Presidente, l'emendamento è molto importante perché intende mantenere l'attuale formulazione dell'articolo 41 della Costituzione che costituisce un esempio positivo di collaborazione tra impresa e lavoro; infatti stabilisce, come è stato ricordato, che l'iniziativa economica privata è libera e che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. Sono principi importanti che vanno difesi e attuati e, contrariamente a quanto è stato sostenuto dagli esponenti della maggioranza in quest'Aula - in particolare dall'onorevole Reguzzoni poco fa - questi principi hanno consentito uno sviluppo economico importante della nostra economia in alcune fasi storiche, anche impetuoso, con questo articolo della Costituzione. Pertanto non c'entra nulla quello che si è provato a sostenere relativamente ai possibili rischi di blocco dell'economia da parte di questa articolo.

Qual è il motivo per cui il Governo e la maggioranza vogliono modificare l'articolo 41 della Costituzione? Semplicemente per nascondere l'incapacità e il colpevole ritardo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)...

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Naccarato.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Palomba. Ne ha facoltà.

FEDERICO PALOMBA. Signor Presidente, con questa modifica contemporaneamente conseguite diversi obiettivi che sono tutti quanti deprecabili: il primo è sfregiare la Costituzione con riferimento all'articolo 41 che è perfetto. Cosa si può dire di più oltre che l'iniziativa privata è libera, cosa si può dire di più per dire che tutto quello che non è vietato dalla legge è permesso? È una tautologia che macchierà per sempre la Costituzione, ma nel contempo volete coprire le vostre inefficienze, facendo comprendere per esempio ai valligiani della bergamasca o del Varesotto (*Commenti dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*) e alle piccole e medie imprese che hanno difficoltà ad andare avanti, che quello che possono fare, perché non è vietato, li aiuterà nell'esercizio dell'impresa (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*)...

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Palomba. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Cavallaro. Ne ha facoltà.

MARIO CAVALLARO. Signor Presidente, dobbiamo al grande linguista De Mauro un'analisi acuta persino sotto l'aspetto linguistico della Costituzione, che ne dimostra la modernità. Con sole 1.357 parole e con frasi lunghe non più di venti parole sono stati espressi dei concetti destinati nella loro asciuttezza a durare nel tempo, ad essere compresi ed utilizzati nel passare delle epoche. È proprio il caso dell'articolo 41 nella versione vigente che in tre semplici commi delinea il rapporto necessario fra la libertà dell'impresa e dell'iniziativa economica ed i valori tipici del bene comune che sono interpretati da uno Stato solidale. È dunque necessario che l'emendamento soppressivo venga approvato e che soprattutto questo inutile teatrino demagogico venga a cessare per occuparci del bene comune (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Vico. Ne ha facoltà.

LUDOVICO VICO. Signor Presidente, avrei gradito rivolgere questa domanda al Ministro Tremonti che immagino si sia assentato - no, osservo che è ancora qui - per chiedergli: se il mercato, come egli spesso ha affermato, non è l'unico luogo di affermazione della personalità dei soggetti, come spesso egli ha affermato, per quale ragione bisogna modificare l'articolo 41 della Costituzione che asserisce un'idea di società solidale (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)?

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Monai. Ne ha facoltà.

CARLO MONAI. Signor Presidente, ebbene questa è la norma manifesto del vostro fallimento, del fallimento del Governo che avrebbe dovuto con il Ministro Calderoli garantire la semplificazione ai cittadini italiani. Ebbene, dopo tre anni abbiamo assistito a concentrazioni sui *media* televisivi a scapito delle piccole emittenti locali; abbiamo assistito all'inasprimento della burocrazia per tutte le piccole e medie imprese, dal Sistri in poi è tutto un affastellarsi di una babele normativa. Avete messo nei decreti-legge le più svariate norme, inserendo norme processuali quando si parlava di energia, creando una babele normativa da cui non se ne esce, e adesso la panacea come un magico stregone è questa riforma costituzionale con la quale manifestate la foglia di fico per le vostre vergogne. Questa è la situazione in cui ci avete messo; è inutile che andiate a modificare la Costituzione che dal 1947 ha garantito lo sviluppo economico del Paese...

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Monai.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Strizzolo.

Ne ha facoltà.

IVANO STRIZZOLO. Signor Presidente, con questo provvedimento si continua a perpetrare il tentativo di imbroglio verso l'opinione pubblica, cercando di illudere chi pensa che, una volta approvata malauguratamente questa modifica alla Costituzione,

sarebbe tutto più semplice e ci sarebbe un enorme sviluppo per il Paese. Niente di più falso, perché anzi, se esaminiamo il contenuto di questo provvedimento, ci accorgiamo che la famosa scossa è sì una scossa, ma che, se approvata in questo testo, andrebbe a complicare ulteriormente le attività economiche e produttive, senza risolvere alcun problema. Quello dell'articolo 41 della nostra Costituzione è un testo che è assolutamente sbagliato modificare. È un articolo che risponde ai requisiti di libertà di impresa e di finalità sociale dell'attività economica e produttiva. Andare a toccarlo non aiuterà la ripresa economica del nostro Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Colombo. Ne ha facoltà.

FURIO COLOMBO. Signor Presidente, in questo periodo una trasmissione televisiva molto popolare: *Un posto al sole*, sta trasmettendo la storia di un imprenditore che si sta tormentando con il pensiero del mancato controllo sulle scorie tossiche che sono state inserite nella sua fabbrica. Il mancato controllo è diventato il soggetto di una *soap opera* e noi stiamo legiferando ad un livello inferiore a quello della *soap opera*. Un po' al di sotto perché si dice, nel mondo della *'ndrangheta* e della camorra ed esattamente nel periodo della *'ndrangheta* e della camorra e della loro capacità di imporre la volontà sulle istituzioni dello Stato, che è libero tutto, tranne ciò che è proibito, senza specificare e dicendo che si può verificare dopo, dopo la sepoltura delle scorie tossiche (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Ferrari. Ne ha facoltà.

PIERANGELO FERRARI. Signor Presidente, ci è stato detto che la filosofia che sottende questa decisione è quella di consentire all'economia italiana di correre più spedita, di liberarsi dai lacci e dai laccioli che sembrerebbe che la Costituzione abbia messo in campo. Nell'intervento dell'onorevole Realacci però abbiamo ascoltato la lettura di un articolo della Costituzione tedesca sulla materia che va nella direzione opposta a quella dichiarata programmaticamente dalla maggioranza di centrodestra, cioè va esattamente nella direzione dell'attuale testo della Costituzione italiana. Quindi, questa manovra si rivela del tutto propagandistica. È una copertura, un tentativo di nascondere i limiti, il fallimento dell'opera di Governo di questa maggioranza, perciò noi la contrastiamo con assoluta determinazione (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Lenzi. Ne ha facoltà.

DONATA LENZI. Signor Presidente, mi chiedevo: quando il Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti ha scritto quel libro sulla paura, sul mercatismo, cosa aveva in mente? Non condannava forse il fatto che la finanza si muovesse in libertà senza tener conto dell'interesse generale e del bene comune, che eravamo tutti schiavi delle banche, dei finanzieri e che bisognava fare la *Robin tax* e così via? Poi cade qui su una dizione

che diventa l'inno, la dichiarazione palpabile della vittoria del mercatismo, lo stesso che avete condannato finora (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Fluvi. Ne ha facoltà.

ALBERTO FLUVI. Signor Presidente, oggi il mondo delle imprese, quelle stesse sigle imprenditoriali che alcuni giorni fa hanno presentato al Governo una serie di proposte per lo sviluppo, ha inviato una nuova lettera al Presidente del Consiglio, non tanto per plaudire all'avvio della discussione sulla modifica dell'articolo 41 della Costituzione, ma per reclamare l'adozione di misure per stimolare la crescita, per reclamare quel decreto-legge sullo sviluppo che ogni giorno viene rinviato.

Ho la sensazione, e concludo, signor Presidente, che questa sia poco più di una foglia di fico, che nasconde la vostra incapacità di guidare la ripresa economica del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Damiano. Ne ha facoltà.

CESARE DAMIANO. Signor Presidente, non mi stupisco più di tanto, perché, al di là della propaganda, qui non vi è niente altro che la prosecuzione di una linea di attacco ai diritti del lavoro portata avanti da questo Governo, che, voglio ricordarlo, come primo atto del suo insediamento, ha cancellato la tutela dal licenziamento in bianco delle giovani madri e ha attaccato pesantemente le pensioni.

Quando si cancella una frase per cui l'attività dell'impresa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, è evidente qual è l'intenzione: negare l'utilità sociale e mettere al centro non la persona, ma il mercato e la più bieca competitività.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Pizzetti. Ne ha facoltà.

LUCIANO PIZZETTI. Signor Presidente, il Governo e la maggioranza usano la finzione ideologica per nascondere il disordine operativo che hanno messo in campo. La verità è che l'articolo 41 della Costituzione ha garantito fin qui crescita e sviluppo e, nel giorno in cui, come ricordava il collega Fluvi, le imprese, quelle vere, chiedono che con il decreto sviluppo si attuino misure operative concrete, voi vi affidate alle furbate costituzionali.

Questa finzione, in realtà, non giungerà a buon fine, e voi ben lo sapete, così come non giungerà a buon fine l'azione di Governo che state conducendo, perché è una non azione di Governo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Sereni. Ne ha facoltà.

MARINA SERENI. Signor Presidente, come ha detto poco fa l'onorevole Fluvi, le imprese italiane ancora oggi sono tornate a rivolgersi al Presidente del Consiglio.

Quest'ultimo, in un'intervista, credo, un po' a ruota libera, a proposito del decreto sviluppo, ha detto che non vi sono risorse e bisognerà inventarsi qualcosa. Forse, non sapeva che qualcosa l'avevate già inventata e che, per cercare di confondere un po' le acque, avevate tentato, addirittura, di scomodare l'articolo 41 della Costituzione.

A legislazione vigente e a Costituzione invariata avreste potuto utilizzare questi tre anni, a costo zero, Ministro Tremonti, per fare molte cose per aiutare le imprese: semplificare la pubblica amministrazione, modernizzare la giustizia civile, avere un fisco più equo. Non lo avete fatto e ora vi nascondete dietro (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)...

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Sereni.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Gozi. Ne ha facoltà.

SANDRO GOZI. Signor Presidente, a me l'ineffabile Ministro Tremonti sembra sempre di più un personaggio in cerca d'autore. Mi fa venire in mente Pirandello, perché ogni anno cambia idea: prima è antieuropeista, poi è mercatista, poi è dirigista, oggi, leggendo male i testi dell'Unione europea, scrive una norma che, anziché andare verso la libertà di impresa prevista dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali, va contro di essa.

Infatti, a forza di giocare ai finti liberisti, poi si è ancora più dirigisti. Solo con la legge si può fare qualcosa in campo economico; il risultato, tra l'altro, è esattamente opposto a quello che questa maggioranza sbandiera. La Costituzione non ha mai impedito nulla; magari, il Governo potrebbe fare qualche liberalizzazione in più e anche qualche pagliacciata in meno con la Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, poiché credo che stiamo per procedere al voto, le suggerirei di prendere trenta secondi in più, in maniera che il Ministro Tremonti, che non vedo in Aula, possa raggiungere i banchi del Governo ed evitare una seconda volta...

PRESIDENTE. Onorevole Giachetti, il suo intervento non mi sembra sia attinente all'ordine dei lavori.

Passiamo ai voti.

Avverto che è stata chiesta la votazione nominale mediante procedimento elettronico.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sugli identici emendamenti Favia 1.1 e Bressa 1.2, non accettati dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

Ministro La Russa... onorevole Andrea Orlando... onorevole Dionisi... onorevole Arturo Mario Luigi Parisi...

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge ([Vedi votazioni](#)).

(Presenti 575

Votanti 519

Astenuti 56

Maggioranza 260

Hanno votato sì 223

Hanno votato no 296).

Prendo atto che la deputata Pes ha segnalato che non è riuscita ad esprimere voto favorevole.

Interrompiamo, a questo punto, l'esame del provvedimento, che ricordo riprenderà nella seduta di domani, a partire dalle ore 9,30.

Resoconti dell'Assemblea

Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione (A.C. 4144-A) e delle abbinate proposte di legge costituzionali: Vignali ed altri; Beltrandi ed altri; Mantini ed altri (A.C. 3039-3054-3967-4328).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione in prima deliberazione del disegno di legge costituzionale: Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione; e delle abbinate proposte di legge costituzionali di iniziativa dei deputati: Vignali ed altri; Beltrandi ed altri; Mantini ed altri.

Ricordo che nella seduta del 18 ottobre 2011 l'Assemblea ha respinto gli identici emendamenti Favia 1.1 e Bressa 1.2, interamente soppressivi dell'articolo 1.

(Ripresa esame dell'articolo 1 - A.C. 4144-A)

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame dell'articolo 1 e delle proposte emendative ad esso presentate (*Vedi l'allegato A - A.C. 4144-A*).

Per consentire il decorso del termine regolamentare di preavviso, sospendo la seduta che riprenderà alle 10.05.

La seduta, sospesa alle 9,50, è ripresa alle 10,10.

PRESIDENTE. Avverto che i subemendamenti Favia 0.1.100.4. e 0.1.100.9 sono stati ritirati dal presentatore.

Passiamo alla votazione dell'emendamento Mantini 1.3.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, questo emendamento è la prova più evidente e anche incontrovertibile del nostro impegno emendativo. Come detto, non abbiamo voluto sottrarci ad un confronto nemmeno in un clima sufficientemente ostile alle grandi riforme costituzionali e in un clima politico che, francamente, necessiterebbe di altre priorità per l'economia, il lavoro ed i giovani. Tuttavia, la maggioranza di Governo ha scelto di aprire una fase di disordinata riforma costituzionale, con riforme fatte un po' a pezzi per così dire. Una Costituzione, cioè, rifatta a pezzi, con la parte sui giovani, la parte sulle province, la parte sulla riduzione dei parlamentari, la parte sulla Costituzione economica ed altre ancora sul principio di pareggio di bilancio. Pure in questo clima disordinato e dinanzi a ben altre priorità, non ci siamo sottratti, come Unione di Centro per il Terzo Polo, ad un confronto sui temi della Costituzione economica.

E cosa sostiene questo emendamento con qualche coerenza che va riconosciuta? Che l'attuale articolo 41 della Costituzione, figlio, come sappiamo, di un nobile compromesso tra culture diverse di una stagione improntata alla ricostruzione del Paese, e non solo dell'Italia, e ad una visione piuttosto lungimirante che, oggi, potremmo definire di economia sociale, può essere migliorato con alcuni principi. Due sono i principi che proponiamo con l'emendamento. Il primo è che l'attività economica privata

è libera, nel rispetto - e qui vi è la nostra integrazione - dei principi di concorrenza e di responsabilità sociale (responsabilità sociale dell'impresa). Sono due principi che, per dirlo sbrigativamente, sono ben fondati nella realtà economica, culturale, politica del nostro tempo, nella ricerca di paradigmi per il governo dell'economia nel tempo della globalizzazione, dinanzi ai grandi interrogativi che ci vengono posti dalle crisi economiche e finanziarie del 2008 e del 2010. Forse nessuno oggi ha, in questi tempi, certezze di modello culturale dinanzi ai nuovi problemi, ma almeno possiamo dire che il principio di concorrenza è ormai un parametro, un paradigma, che ben può figurare in Costituzione in forza anche di una lunga evoluzione che nasce dal Trattato di Maastricht, dall'Europa, da una legge italiana sulla concorrenza del 1990, e che nasce e si fonda anche sul riconoscimento che della concorrenza è stato fatto, sia pure in modo liminare, nell'articolo 117 della Costituzione con la riforma del 2001. E il principio di concorrenza non è una scelta ideologica, è il riconoscimento di un principio che dovrebbe ispirare le politiche e l'azione legislativa, ma anche l'attività della società e dei suoi gruppi dirigenti a tutti i livelli, la sua stessa cultura.

Una cultura protesa al merito, al dinamismo, a dare spazio ai giovani per ciò che riescono a fare e non perché sono soffocati da gerontocrazie e dagli *insider*.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Mantini.

PIERLUIGI MANTINI. La concorrenza porta più efficienza, tariffe più basse per i cittadini e per le imprese, nonché sviluppo economico perché tende ad esso. Voi ci negate anche questo tipo di modifica. Credo che francamente sia la prova del nostro impegno ma anche del vostro disimpegno (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Vanalli. Ne ha facoltà.

PIERGUIDO VANALLI. Signor Presidente, mi dispiace disilludere il collega ma il nostro impegno ce lo abbiamo messo. Infatti, il principio della concorrenza è stato e verrà recepito - più avanti lo vedremo - in un successivo emendamento e ciò chiaramente è a conoscenza del collega Mantini che partecipa sempre ai lavori della Commissione. Pertanto, gli farà dispiacere che non sia nel suo emendamento, tuttavia accogliamo questo principio in uno successivo. A parte che la questione della libera concorrenza deriva dalle normative europee ma il cambiamento della società e delle attività economiche ha portato questo principio con forza all'interno di tutta la nostra legislazione. Verrà ribadito successivamente. Purtroppo, nella discussione in Commissione, sono stati recepiti altri emendamenti e altri indirizzi che comprendono già quanto affermava il collega con il suo emendamento. Quindi, forse, invece di procedere ad una votazione e cassarlo, quando effettivamente in parte è già stato recepito in altre proposte emendative, si potrebbe anche invitare a ritirarlo così eviteremmo di votare contro una proposta che poi, in seguito, approveremo con un altro emendamento. È un invito che rivolgo all'onorevole Mantini affinché, se volesse ritirare il suo emendamento 1.3, probabilmente faremo tutti più bella figura.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, colgo l'occasione dell'emendamento del collega Mantini per illustrare quale sarà la posizione del Partito Democratico su molti emendamenti presentati in quest'Aula sul provvedimento in esame. Com'è noto il Partito Democratico ha ritenuto che l'articolo 41 e la Costituzione economica non dovessero essere modificati. L'articolo 41, a nostro avviso, ha ancora una straordinaria modernità. È un articolo che ha consentito nel corso di questi sessanta e oltre anni, da quando la Costituzione è stata approvata, di recepire perfettamente le innovazioni di tipo normativo dell'Unione europea: valga uno per tutti il principio della concorrenza. Ha potuto consentire una moderna legislazione Antitrust. È una norma che non ha contenzioso costituzionale proprio perché, per come era stata scritta, per la qualità di quella scrittura, è una norma che si è saputa adattare con il tempo alle esigenze e alle novità dell'iniziativa economica e del mondo dell'economia. Pertanto, il Partito Democratico riteneva importante lasciare l'articolo 41 così com'era stato scritto.

Per tale ragione, molti degli emendamenti, che soprattutto i colleghi dell'opposizione presenteranno e che vedono la nostra condivisione per ciò che vogliono esprimere, per l'apporto modificativo e migliorativo del testo del Governo, per noi sarà occasione comunque di un voto di astensione perché la nostra linea è quella che l'articolo 41 non doveva essere modificato. Questo è uno di quegli esempi. Il collega Mantini introduce, come ha brillantemente illustrato, alcuni principi fondamentali importantissimi quali il principio della concorrenza e il principio della responsabilità sociale, su cui - è del tutto evidente - concordiamo, perché consideriamo meritevoli di approvazione.

Tuttavia, il nostro voto sarà comunque di astensione, perché la nostra linea politica di fondo è quella secondo cui l'articolo 41 non doveva essere modificato. Il Governo ha voluto apportare questa modifica non perché spinto da una necessità reale, ma semplicemente per piantare una bandiera ideologica, per nascondere il fallimento delle proprie politiche sullo sviluppo dietro una bandiera ideologica ed una frasetta che poi, nel corso del tempo, come vedremo più avanti, è stato anche costretto a rimangiarsi.

Per tutti questi motivi, ripeto, il nostro sarà un voto di astensione sull'emendamento in esame come su molti altri emendamenti che i colleghi delle opposizioni hanno presentato (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, contrariamente a quanto diceva il collega Vanalli, invitiamo invece il collega Mantini a mantenere questo emendamento, perché non è affatto vero che i concetti contenuti in esso sono desumibili - o comunque lo sono soltanto parzialmente e morbidamente - in altri articoli della Costituzione. Ci è stato detto che sarebbero previsti dall'articolo 2: in realtà l'articolo 2 parla di solidarietà, non di utilità sociale. Era stato ipotizzato e proposto addirittura dal Governo di reinserire il concetto di utilità sociale, ma era stato inserito in un modo surrettizio, nell'ambito di un articolo che peggiora in senso dirigistico l'articolo 41, che - non ci stancheremo mai di

dirlo - è un articolo che va conservato, perché è assolutamente equilibrato e di mediazione tra le tre culture che vi erano al tempo della Costituente e che vi sono tuttora, mentre oggi andiamo verso un'imposizione unilaterale di un concetto che non passa nel Paese e non è un concetto taumaturgico che può risolvere i problemi che abbiamo oggi in Italia, che anzi andrebbero risolti in altro modo e che questi vostri *slogan* tentano soltanto di nascondere. Mi chiedo se ci si credeva o no nel principio dell'utilità sociale che ci è stato proposto di reintrodurre, un principio che declina l'economia sociale di mercato, che è quella che vige in tutti i Paesi più civili e più sviluppati del mondo. Evidentemente no, perché questa mattina in Commissione questo principio è stato tolto, perché non ha funzionato come mediazione, pur essendo frutto di una mediazione esso stesso. Pertanto penso che dovremmo opporci fortemente a questa riforma così come viene proposta dalla maggioranza ed attaccarci come ad un'ancora di salvezza alla vecchia formulazione dell'articolo 41 della Costituzione.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Avverto che è stata chiesta la votazione nominale mediante procedimento elettronico.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sull'emendamento Mantini 1.3, non accettato dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

Onorevole Goisis...

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge (*Vedi votazioni*).

(Presenti 558

Votanti 348

Astenuti 210

Maggioranza 175

Hanno votato sì 59

Hanno votato no 289).

Prendo atto che i deputati Calderisi e Zinzi hanno segnalato che non sono riusciti a votare, che il deputato Pionati ha segnalato che non è riuscito ad esprimere voto contrario e che la deputata Zampa ha segnalato che avrebbe voluto astenersi.

Passiamo alla votazione del subemendamento Bressa 0.1.100.16.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, questo è il primo di una lunga serie di esempi che testimoniano l'incapacità - direi, la totale inettitudine - di questa maggioranza e di questo Governo, di riformare la Costituzione.

L'articolo 41, primo comma, recita: «L'iniziativa economica privata è libera». È bene riflettere su cosa significhi questo. L'iniziativa economica, di cui si parla in questo primo comma, è una cosa completamente diversa dall'attività di cui si parla al secondo comma. L'iniziativa prevista dall'articolo 41, primo comma, è l'atto di investimento del capitale. L'attività è tutto ciò che consegue all'atto di investimento del capitale. Cosa significa questo? Che l'atto di iniziativa - ossia, l'atto di destinazione del capitale e i suoi impieghi - non è limitabile con limiti positivi.

Ricordiamoci questa affermazione: l'iniziativa economica privata è libera. L'iniziativa è libera. Al contrario, all'attività economica privata possono essere imposti anche tutti i limiti che sono funzionali alla protezione dei valori costituzionali e che sono elencati nel secondo comma dell'articolo 41, a cominciare dall'utilità sociale.

Questa è un'altra cosa che dovremmo tenere in grande considerazione durante questa discussione: il principio dell'utilità sociale. Il limite centrale dell'impianto dell'articolo 41 è proprio il limite dell'utilità sociale, in quanto in tale richiamo trova precisa traduzione normativa un progetto di emancipazione personale e sociale che è tracciato dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

Colleghi, la Costituzione non ha tentazioni giacobine, non è autoritaria, non disegna un progetto preciso di società e non dice ai cittadini italiani che vivono oggi qual è la società che devono costruire. La Costituzione rifiuta questo, ma afferma che occorre seguire un processo di emancipazione in cui sono tutti impegnati: la Repubblica, vale a dire lo Stato, le regioni e tutti i poteri pubblici, ma, oserei dire, in prima persona, anche i cittadini.

Voi sostituite tutto questo con una frase che non si regge. Mettere ed esplicitare «l'iniziativa e l'attività», significa togliere quella grande capacità di innovazione che l'articolo 41 aveva rappresentato. L'ho detto poc'anzi e lo ricorderò più volte quest'oggi: l'articolo 41 è il primo articolo di una Costituzione economica che separa l'iniziativa economica, la libera iniziativa privata, dalla proprietà privata, rappresentando un punto fermo, un vero caposaldo per le costituzioni contemporanee moderne.

Il collega Realacci ieri ha citato l'articolo della Costituzione tedesca che fa riferimento alla proprietà. Si tratta di un articolo molto più vincolante, ma questo non ha impedito alla Germania di essere il primo Paese manifatturiero in Europa, così come l'articolo 41, nel corso di questi anni, non ha impedito a noi di essere il secondo Paese manifatturiero d'Europa.

Voi, già con questo, smontate un articolo che non dovrebbe essere in alcun modo toccato e lo fate perché volete cambiare la cultura economica che sta alla base della

nostra Costituzione. Questo è un grave, gravissimo errore e noi faremo di tutto affinché non riusciate a compierlo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, devo dire che condivido una certa buona parte delle argomentazioni del collega Bressa, tuttavia alcune precisazioni sono necessarie.

Innanzitutto, la distinzione tra iniziativa e attività economica è sostanzialmente figlia di una semantica propria dell'epoca storica in cui la Costituzione nacque. Si scrisse «iniziativa» perché, all'epoca, l'iniziativa economica era intesa non nella dinamica delle diverse fasi di iniziativa, attività, controlli e così via, ma in quanto si voleva dire, già allora, che l'iniziativa economica è libera.

Iniziativa e attività: dal nostro punto di vista non c'è quella distinzione che il collega Bressa crede di vedere in tale riformulazione, in quanto anche l'iniziativa economica è condizionata, non solo l'attività.

È condizionata dalla necessità di permessi, di autorizzazioni e così via, così come lo è l'attività nelle modalità di esercizio, penso, ad esempio, a un'industria di vernici che avrà specifiche regole per il rispetto dell'ambiente o a chi esporta armi che avrà specifiche norme di regolazione sull'*export* e il commercio di questi beni.

Dunque, non vi è questa distinzione in modo rilevante. Devo anche rimarcare che, ribadire in Costituzione che l'iniziativa e l'attività economica sono libere, ma ovviamente anche condizionate dall'utilità sociale, principio a cui noi non rinunciamo, come abbiamo dimostrato in tutte le attività svolte in Commissione e in Aula nel confronto sull'articolo 41, è dire, in un certo senso, un'ovvietà.

Tuttavia, non riteniamo che si debba procedere per vie soppressive. Ci siamo impegnati in un confronto e, dunque, su questo subemendamento ci asterremo.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sul subemendamento Bressa 0.1.100.16, non accettato dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

Onorevoli Cicchitto, De Girolamo, Lenzi, Capodicasa...

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge (*Vedi votazioni*).

(Presenti 566

Votanti 511

Astenuti 55

Maggioranza 256

Hanno votato sì 222

Hanno votato no 289).

Prendo atto che il deputato Calderisi ha segnalato che non è riuscito a votare, che il deputato Pionati ha segnalato che non è riuscito ad esprimere voto contrario e che i deputati Zampa e Ruben hanno segnalato che avrebbero voluto astenersi.

Passiamo alla votazione del subemendamento Favia 0.1.100.11.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, non siamo intervenuti sulla precedente proposta emendativa soppressiva perché, di fatto, avendo noi dichiarato che guardiamo come a un faro al mantenimento dell'attuale articolo 41, con l'approvazione di questo nostro subemendamento otterremmo il ripristino del primo comma dell'articolo 41.

Crediamo che questo articolo sia frutto di un lavoro molto approfondito, che non è stato svolto in sede di discussione della riforma di cui stiamo parlando. Lavoro che è stato illuminante e molto accurato, durato sei mesi, dall'ottobre 1946 al maggio 1947, con un dibattito molto approfondito, del quale credo sia opportuno far memoria all'Aula proprio per quanto moderno e illuminante.

Diceva il relatore Corbi nella seduta del 1° ottobre 1946: ormai la sottocommissione è d'accordo nel riconoscere alla proprietà privata, nell'attuale momento storico, la sua ragion d'essere, che consiste nell'aver funzione economicamente utile e necessaria. Tutti convengono che la vecchia formulazione del diritto romano non può essere accettata perché in troppo stridente contrasto con la realtà e con le esigenze nuove.

L'una va superando quel vecchio concetto della proprietà privata, le altre esigono che ad essa siano imposte limitazioni non solo per ragioni etiche e politiche, ma anche per motivi economici, produttivistici e di interesse nazionale.

Invito l'Aula e la maggioranza a riflettere sulla modernità di queste parole, perché togliendo il concetto di utilità sociale dell'impresa abdichiamo al principio dell'economia sociale di mercato e andiamo contro una mediazione equilibrata che, come giustamente dicevano i padri costituenti, può avere ripercussioni negative sulla produzione e sull'interesse nazionale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, questa invece è una di quelle proposte emendative sulle quali voteremo a favore perché ripristina il testo della Costituzione.

Vorrei cogliere l'occasione per fare una precisazione in relazione a quanto ha detto il collega Mantini poc'anzi. L'atto di iniziativa, cioè l'atto di destinazione del capitale ai suoi impieghi, non è limitabile con limiti positivi. Questo ho detto io prima nel mio intervento. Si possono imporre solo limiti negativi, mentre è all'attività economica privata che possono essere imposti anche tutti i limiti che sono funzionali alla protezione dei valori costituzionali, a cominciare dall'utilità sociale.

Per questo è importante ripristinare il testo originario e cioè: «L'iniziativa economica privata è libera». Attorno a questo ci sono pagine e pagine di dottrina che hanno spiegato quanto sto così brevemente e sommariamente dicendo. Anche in questo dimostrate di non avere alcuna conoscenza della realtà costituzionale italiana. La vostra arroganza vi porta, per un maldestro spirito innovativo e nuovista, a cambiarla. Questo è un errore tragico di cui vi pentirete sicuramente.

GIUSEPPE CALDERISI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, ho chiesto la parola soltanto per segnalare, come ho già fatto presente agli uffici, che nelle prime due votazioni ho votato, ma il mio voto non risulta. La luce si è accesa, mi è stato ora cambiato il dispositivo; però, vorrei evitare che questo succeda di nuovo e che il mio voto non risulti. Questo vale per me, ma invito anche gli altri colleghi a verificare che, se votano, il loro voto risulti agli atti. C'è qualcosa che evidentemente, almeno per quanto riguarda lo strumento della mia postazione, non funziona.

PRESIDENTE. Prego gli uffici di verificare.

Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sul subemendamento Favia 0.1.100.11, non accettato dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

L'onorevole Garagnani ha votato? L'onorevole Tanoni? Hanno votato tutti?

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge (*Vedi votazioni*).

(Presenti 560

Votanti 502

Astenuti 58

Maggioranza 252

Hanno votato sì 219

Hanno votato no 283).

Prendo atto che il deputato Zinzi ha segnalato che non è riuscito a votare e che i deputati Ravetto e Pionati hanno segnalato che non sono riusciti ad esprimere voto contrario.

Passiamo alla votazione del subemendamento Lanzillotta 0.1.100.17.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Lanzillotta. Ne ha facoltà.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, con questo subemendamento intendiamo integrare e completare l'affermazione che viene fatta nel nuovo capoverso del primo comma dell'articolo 41 della Costituzione, e cioè che l'iniziativa e le attività economiche non sono libere totalmente e arbitrariamente di svilupparsi separatamente da quelli che sono i valori collettivi della società in cui queste si sviluppano.

Esse devono, invece, informarsi autonomamente, secondo i principi di sussidiarietà e di complementarietà tra pubblico e privato che devono presiedere alla crescita complessiva della società e dell'economia, ai principi dell'economia sociale di mercato, cioè il principio della concorrenza, ma insieme anche il principio della responsabilità sociale, per realizzare complessivamente il modello economico europeo.

Si tratta, peraltro, dello stesso modello che è alla base dei trattati europei che abbiamo recepito nella nostra Costituzione, del tutto diverso dall'approccio dirigistico che, alla fine di questa discussione, emergerà dal testo che ci apprestiamo a votare.

Noi modifichiamo in un senso, o almeno l'intendimento sarebbe quello di accentuare il profilo liberale della nostra Costituzione, ossia non affidare solo alla legge o alla pianificazione l'attuazione di finalità di utilità sociale e di coerenza con l'interesse ed il bene comune, ma investire di questa responsabilità l'autonomia soggettiva di ciascun operatore economico.

Credo che questo subemendamento dovrebbe essere condiviso, per esempio, da tutti gli amici che si richiamano alla fondazione per la sussidiarietà perché esalta esattamente questo principio, cioè il convergere autonomo dei soggetti economici, attraverso la realizzazione della loro attività, a quello che è il bene comune. È un progetto sociale collettivamente condiviso.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Lo Moro. Ne ha facoltà.

DORIS LO MORO. Signor Presidente, siamo ancora nell'ambito del primo capoverso e, quindi, ne approfitterei per ribadire alcuni concetti. Si è discusso qui in Aula sul fatto che l'iniziativa e l'attività economica debbano stare insieme nel primo capoverso dell'articolo 41 della Costituzione. Ricordo a tutti che nell'articolo 41 si parlava soltanto, al primo capoverso, dell'iniziativa economica privata, che era prevista come libera.

Vorrei, inoltre, aggiungere agli argomenti che sono già stati oggetto di valutazione - poi passerò al subemendamento Lanzillotta 0.1.100.17 - che la Costituzione, prima di modificarla, bisognerebbe leggerla e conoscerla bene.

I concetti di iniziativa e di attività economica sono, infatti, concetti completamente diversi. Ciò non si ricava soltanto da un fatto terminologico, dal vocabolario italiano, che ovviamente definisce diversamente l'iniziativa e l'attività, ma si ricava dallo stesso testo, nel suo complesso, dell'articolo 41.

Infatti, il primo comma dell'articolo 41 parla dell'iniziativa economica privata e la definisce, la vuole libera, mentre il terzo comma dell'articolo 41 parla dell'attività economica pubblica e privata e dice che possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Parlando, invece, nello stesso primo comma di iniziativa e di attività, come ulteriore conseguenza, accanto a quelle che sono state già dette e ribadite, vi è che dell'attività economica pubblica non si parla più nel nuovo testo della Costituzione e, quindi, si elimina quel riferimento e quel limite dell'attività economica pubblica che era bene che rimanesse a fini sociali.

Ciò premesso, chiarito pertanto che la nuova formulazione, nonostante il subemendamento Lanzillotta 0.1.100.17, non ci può star bene e ribadito che noi, anche su questo subemendamento, ci asterremo, vorrei fare delle considerazioni sul principio della concorrenza.

L'articolo 41, in realtà, riguarda e fonda la situazione soggettiva di libertà individuale. Il diritto comunitario, le norme del trattato sulla tutela della concorrenza, si esprimono invece rispetto ad un modello di relazioni economiche e sociali. Ciò non toglie che nell'articolo 41, e cioè nel concetto di iniziativa privata libera, sia insito il principio della libertà. Che libertà economica può avere il soggetto, un soggetto privato, se essa non è tutelata anche dal principio della concorrenza libera, non regolata e, quindi, se si è davanti ad un privato che può essere schiacciato dagli altri?

Noi ribadiamo, pertanto, che nell'articolo 41 della Costituzione è già inserito il principio della concorrenza e, del resto, questo non lo diciamo noi, ma lo dice la Corte costituzionale nelle varie sentenze in cui, prima della legge antitrust, si è occupata di tale disposizione; e lo dice lo stesso legislatore che, nella legge n. 287 del 1990 (legge istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), all'articolo 1 dichiara

proprio di legiferare in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica.

Ogni altra osservazione mi sembra superflua. Voglio solo ribadire che la Costituzione si muove su principi e deve contenere precetti che consentano poi alla società di organizzarsi e, quindi, non fornisce un modello di società ben definito. Lascia anche all'evoluzione, al diritto comunitario e all'evoluzione dei tempi le regole di mercato. Quindi, tutto questo mi spinge a considerare superfluo per un verso l'introduzione del principio della concorrenza e, per un altro verso, anche leggermente pericoloso. Infatti, sancirlo, considerarlo un precetto può portare a mettere sullo stesso piano i diritti e i precetti che riguardano diritti e libertà individuali con le regole che riguardano il mercato.

Ritengo che i due piani siano diversi e che bisogna regolarli in maniera diversa. Aggiungo - e concludo - che il principio della tutela della concorrenza è già contenuto nella Costituzione. Basta andare, infatti, all'articolo 117, secondo comma, lettera e), laddove, nelle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, si parla della tutela della concorrenza, che, quindi, è già una regola che lo Stato italiano e la Costituzione italiana hanno assorbito ed è regolata da leggi dello Stato e non ci sembra il caso di insistere sull'articolo 41 (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, siamo in sede di riforma costituzionale e di principi di grandissimo rilievo, non solo per il nostro sistema costituzionale, ma anche per il nostro sistema economico, per una visione direi anche culturale della vita e delle cose. Francamente comprendiamo la linea scelta dai colleghi del Partito Democratico di conservare il testo dell'articolo 41 così com'è. Non la contestiamo, ma noi abbiamo scelto una linea diversa: un confronto impegnato - naturalmente con prudenza e cautela - ed ispirato da una sana manutenzione della Costituzione e non certo al suo stravolgimento.

Infatti, manteniamo il principio dell'utilità sociale. Siamo d'accordo su una impostazione che non stravolga l'articolo 41, ma lo aggiorni in qualche punto. Questo subemendamento della collega Lanzillotta, che ha lo stesso contenuto di quello a mia firma discusso poc'anzi, sostanzialmente valorizza - sancendo che le attività economiche si «svolgono secondo i principi della concorrenza e della responsabilità sociale» - due concetti che dovrebbero essere ben condivisi anche dai banchi del Partito Democratico. Insomma, sappiamo che la concorrenza è il parametro stesso dell'utilità sociale in una società dinamica che voglia non fare della concorrenza un mito e neppure un *moloch* di norme che finiscono per creare il contrario (cioè un eccesso di regolazione).

Ma il principio, almeno il principio di concorrenza e di responsabilità sociale, ben potrebbero trovare ingresso nella Costituzione. Naturalmente avremo altri luoghi, altre sedi e altri modi per proseguire un confronto di cultura politica adeguata a queste

questioni. Oggi prevalgono le tattiche parlamentari, però dobbiamo dire che questo voto di non condivisione ci delude.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sul subemendamento Lanzillotta 0.1.100.17, non accettato dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge (*Vedi votazioni*).

(Presenti 573

Votanti 372

Astenuti 201

Maggioranza 187

Hanno votato sì 84

Hanno votato no 288).

Prendo atto che il deputato Pionati ha segnalato che non è riuscito ad esprimere voto contrario.

Passiamo alla votazione del subemendamento Favia 0.1.100.21.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, con questo subemendamento ci riproponiamo di ripristinare il dettato dell'articolo 41 e quindi di inserire, subito dopo il primo comma, le parole già presenti nell'articolo 41 vigente con riferimento all'iniziativa e alle attività economiche le quali «Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale».

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, come ha testè ricordato l'onorevole Favia, qui si tratta di ripristinare il riferimento all'utilità sociale. Sopprimendo il riferimento all'utilità sociale - come invece voi avete intenzione di fare - si elimina qualsiasi aggancio dell'articolo 41 con il fondamentale articolo 3, secondo comma, della nostra Costituzione. In questo contesto, l'articolo 41, secondo comma, della

Costituzione, vede nel principio dell'utilità sociale un vero principio fondamentale e si sa che un principio fondamentale non è modificabile in sede di revisione costituzionale, cosa che invece voi vi permettete di fare con la consueta leggerezza di pensiero che non riesce a nascondere l'arroganza di chi non ha rispetto della Costituzione, della sua storia, della sua attualità e del suo futuro.

Se così è - e così è - questa vostra riforma non è solo inutile e non è nemmeno solo sbagliata o pericolosa, ma è proprio illegittima perché viene cancellato un principio fondamentale, che neanche il potere di revisione costituzionale può consentire di fare. Questo è un atto di assoluta e totale gravità di cui dovete assumervi la responsabilità.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sul subemendamento Favia 0.1.100.21, non accettato dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

Onorevoli Marini, Sposetti, Pagano...

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge *(Vedi votazioni)*.

(Presenti e votanti 569

Maggioranza 285

Hanno votato sì 281

Hanno votato no 288).

Prendo atto che il deputato Pionati ha segnalato che non è riuscito ad esprimere voto contrario e che i deputati Bratti e Monai hanno segnalato che non sono riusciti ad esprimere voto favorevole.

Passiamo alla votazione degli identici subemendamenti Favia 0.1.100.6, Amici 0.1.100.15 e Lanzillotta 0.1.100.18.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, vorrei richiamare il contenuto del testo che vogliamo sopprimere.

La grande innovazione costituzionale proposta dalla maggioranza attualmente suona nel seguente modo. Dopo aver previsto che l'iniziativa e le attività economiche private sono

libere si prevede che la legge - attenzione non vi è più la garanzia diretta della Costituzione - e solo «la legge non può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economiche private se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà, la dignità umana».

Prima di tutto vorrei notare che due negazioni affermano, quindi vuol dire che la legge può stabilire tutte le limitazioni richiamate all'iniziativa economica privata, colleghi - ricordate - privata.

Quindi nel caso dell'iniziativa economica pubblica la legge non potrà porre limitazioni a garanzia della sicurezza, della dignità, della libertà della persona. Guardate, questo è uno stravolgimento totale non so quanto involontario della Costituzione perché vuol dire che nell'impresa pubblica non ci potranno essere quei limiti che ci saranno nell'impresa privata, questo è un po' assurdo!

Continuiamo a dire cosa vuole imporci questa ideologica modifica costituzionale, che ieri ho definito non solo ideologica, ma sciatta, inutile e pericolosa e che adesso risulta anche contraddittoria perché si sta vendendo questa modifica come se fosse più liberale e semplificatoria ma non è così. Non è più liberale e semplificatoria perché se nell'articolo 41 della Costituzione c'è una sola volta il richiamo alla legge, con questa modifica lo stesso richiamo alla legge appare per ben tre volte, quindi dopo aver affermato che l'iniziativa economica è libera poi si introducono una quantità di leggi a porre limiti indefiniti ai principi fondamentali.

Ieri affermavo che la norma non è liberale ma è dirigista, giudizio che oggi confermo: se leggete il secondo comma vi apparirà chiara l'impostazione di una logica dirigista perché si toglie l'utilità sociale che i cattolici vollero in Costituente, il riferimento a questo valore che neutralizzasse le regole fredde e spesso ingiuste del mercato. Si toglie così quel riferimento all'utilità sociale che è un caposaldo dell'articolo 41 e si parla di imprecisati principi fondamentali.

Ho chiesto più volte al relatore e al Governo quali siano questi principi. Ho chiesto di indicarmi almeno uno di questi principi fondamentali, mi è stato risposto che c'era anche l'utilità sociale, ma adesso l'utilità sociale è stata formalmente tolta. Allora io mi domando come potremo giudicare compatibile con la Costituzione una serie di attività prima consentite, come i servizi privati di utilità generale, che non avranno più cittadinanza; come potremo offrire incentivi e finanziamenti alle attività d'impresa, non ci sarà più questa logica; cosa ne penserà Confindustria di una norma che impedisce finanziamenti e incentivi alle attività di impresa?

Infine, la pianificazione urbanistica e territoriale: i nostri comuni operano delle scelte attraverso i piani urbanistici e territoriali, non si tratta solo di paesaggi, è anche disciplina di attività economiche sul territorio. Tutte queste attività non avranno più cittadinanza, però quello che resta è che una maggioranza *pro tempore*, qualunque essa sia, potrà infischiarne del primo comma che enuncia la libertà e sostanzialmente potrà dettare norme dirigistiche rispetto all'attività dei privati, perché qui, come ho ricordato, si parla solo dei privati. Questo è contraddittorio, voi non volevate funzionalizzare la libertà economica a dei valori comuni come l'utilità sociale, oggi il risultato è

deprimente perché abbiamo una doppia funzionalizzazione più pericolosa dei primi
(*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, noi siamo favorevoli all'eliminazione del secondo comma in primo luogo perché è formulato in maniera concettualmente errata; infatti allo stato attuale recita ancora che è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge la quale non può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economica private - ma a quelle pubbliche sì - se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione. È una cosa orribile inserire in Costituzione la necessità del rispetto dei principi fondamentali della Costituzione stessa; è un concetto che deve essere vigente *in re ipsa*: la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Quindi, perché declinare soltanto alcuni principi, peraltro sottoponendoli alla regolamentazione della legge, al di sopra dei quali essi dovrebbero stare? Inoltre, siamo contrari perché di fatto questo comma elimina il concetto in base al quale l'attività economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, che è un caposaldo dell'articolo 41 della nostra Costituzione. Vorrei ricordare un concetto che forse abbiamo troppo presto dimenticato ed abbandonato, quello del vecchio quarto comma, ossia che la legge deve indirizzare l'attività economica verso fini sociali, come ricordava bene l'onorevole Zaccaria. Quindi, avremmo una nuova formulazione dirigista e tutta protesa sull'interesse privato e crediamo che questo non faccia bene nemmeno al rilancio di cui l'economia pubblica ha bisogno.

Mi sia consentito in chiusura di leggere ancora poche righe dei lavori del 1° ottobre 1946 dell'Assemblea costituente, in cui si dice che le Carte costituzionali moderne riconoscono l'istituto della proprietà privata solo in quanto essa adempia ad una funzione sociale e non contrasti quindi con gli interessi della collettività e dell'economia sociale. Credo che tutti dovremmo temere molto ben presenti questi concetti per la loro straordinaria modernità, che con troppa leggerezza e superficialità questa maggioranza, che è minoranza nel Paese e che non porterà a casa questa riforma costituzionale, sta tentando di imporre a colpi di maggioranza, che c'è poco solo qui dentro.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sugli identici subemendamenti Favia 0.1.100.6, Amici 0.1.100.15 e Lanzillotta 0.1.100.18, non accettati dalla Commissione né dal Governo.

Dichiaro aperta la votazione.

(*Segue la votazione*).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge (*Vedi votazioni*).

(Presenti e votanti 576

Maggioranza 289

Hanno votato sì 283

Hanno votato no 293).

Passiamo alla votazione del subemendamento Mantini 0.1.100.13.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, è come se prima avessi parlato di un negativo e adesso parlassi di un positivo. Il subemendamento sul quale intervengo e su cui vorrei svolgere alcune considerazioni ha una caratteristica molto chiara, che non sfugge ai colleghi. Letteralmente, si dice: «Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Questo subemendamento naturalmente ci attrae, perché ripristina il secondo comma attuale dell'articolo 41 della Costituzione. Vorrei però che i colleghi, anche quelli distratti, cogliessero le differenze. A volte non sono le parole ad essere pericolose, ma i concetti. L'esordio non è la legge, come vorrebbe fare la maggioranza, quindi attribuendo la signoria di tutto alla legge. Dopo aver detto al primo comma che l'iniziativa economica privata è libera - quindi nessuno può condizionarla, neppure la legge - al secondo comma si dice che essa non si può svolgere - c'è un plurale perché si parla di iniziativa e di attività - in contrasto con l'utilità sociale. Non è la legge che decide, ma è sostanzialmente la Costituzione che pone un paletto assoluto e invalicabile.

Nel testo costituzionale, poi, lo si pone con riferimento, insisto, all'iniziativa economica in generale. Nel testo che voi proponete, invece, si fa riferimento alle iniziative e attività economiche private.

Il punto centrale è quello dell'utilità sociale. Vorrei dire ai colleghi che non hanno seguito il brevissimo, assolutamente insufficiente, dibattito in Commissione affari costituzionali, che sull'utilità sociale vi è stato un balletto della maggioranza che più comico non si potrebbe avere. Sem brava Petrolini: diceva una cosa e poi tornava indietro.

Ci hanno per tre volte proposto di reintrodurre il concetto di utilità sociale; quindi, anche nella maggioranza affiora il dubbio che l'articolo 41, secondo comma, della Costituzione, sia scritto bene. Perché, per tre volte, in tre giorni, ci hanno detto prima che avrebbero reintrodotta l'utilità sociale, poi che l'avrebbero tolta e poi che l'avrebbero nuovamente reintrodotta? Vi domando solo di avere questo garbo per i lavori preparatori, perché poi qualcuno che deve leggere queste norme vi sarà nel Paese.

Ditemi questo: voi, togliendo l'utilità sociale, avete voluto fare una retromarcia rispetto all'impostazione liberale, che diceva che l'economia di mercato non basta con le sue regole, ma ci vuole anche un valore, che è l'utilità sociale, non la funzionalizzazione. Quest'ultima, che c'era nei regimi sovietici, è stata prospettata all'inizio del nostro

dibattito costituzionale, ma poi la Corte costituzionale ha detto di no. Voi, adesso, con la nuova formulazione, calpestate l'utilità sociale, ripeto per la terza volta, che vollero tutti i costituenti di matrice liberale e cattolica, fermamente, tutti. Anche Einaudi non negò questo valore!

Invece, voi sostituite questo parametro con un generico riferimento ai principi fondamentali. Ma chi stabilirà quali sono i principi fondamentali? Quale giudice potrà assumere questa responsabilità? Insisto, e concludo: voi non semplificate, perché introducete tre leggi al posto di una. Capovolgete i valori costituzionali e, sostanzialmente, introducete surrettiziamente una norma dirigista e pericolosa (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, intervengo solo per dire che naturalmente ho ascoltato e apprezzato gli argomenti svolti dal collega Zaccaria. Questo subemendamento, che ho presentato con i colleghi Tassone e Compagnon, in effetti reintroduce, secondo una corretta formulazione costituzionale, il principio di utilità sociale, che è necessario in Costituzione, nella regolazione, nell'indirizzo e nello svolgimento delle attività economiche.

Avremo modo di approfondire ulteriormente questo tema, ma voglio dire che l'utilità sociale, in un certo senso, altro non è che l'idea del bene comune a cui tutte le attività, anche quelle economiche, devono ambire. Per noi, il parametro di utilità sociale meglio sarebbe stato accompagnato da quello del principio di concorrenza, che è uno dei fondamentali svolgimenti di una società aperta, dinamica e competitiva, quale quella che vorremmo tornasse ad esserci nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Giulietti. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE GIULIETTI. Signor Presidente, intervengo non solo per condividere le parole dell'onorevole Zaccaria, ma per svolgere una brevissima riflessione. Il concetto di utilità sociale è entrato in tutti i trattati e le convenzioni internazionali. È un concetto acquisito. La discussione in atto è stata espulsa anche dalla destra internazionale. Si tratta di un testo fuori tempo: sembra un volantino datato.

Mai come in questo momento, signor Presidente, dopo la crisi internazionale, l'idea del bene comune e dell'utilità sociale è entrata nel cuore dei costituzionalisti ed ha messo in discussione un'idea di privatizzazione delle Costituzioni e dei rapporti sociali ed umani.

Quindi, veramente, valutate questo testo. È un testo che è in contrasto con ogni convenzione. È un testo sbagliato. È un testo fuori tempo. Io non capisco: sembra qualcosa nato qualche anno fa, alla vigilia della campagna elettorale, e riproposto distrattamente in quest'Aula e in queste ore (*Applausi di deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, ho già detto e ripeto che il limite centrale nell'impianto dell'articolo 41 è proprio il limite dell'utilità sociale. In quel richiamo all'utilità sociale, infatti, trova precisa traduzione normativa un progetto di emancipazione personale e sociale, che è tracciato nell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

Voi avete deciso di eliminare tale limite: togliete l'anima all'articolo 41. Guardate, onorevoli colleghi, che il ritorno delle rivendicazioni etiche nella politica economica equivale ad una rinascita della politica economica. La crisi finanziaria globale dovrebbe averci insegnato qualcosa. La crisi fu provocata dal ricorso ad innovazioni giuridiche e regolamentari, che in quella fase apparivano realmente all'avanguardia e che ci hanno portato nella situazione di disastro mondiale in cui ci troviamo.

Voi oggi, modificando l'articolo 41, vi mettete su quella strada. Voglia il Signore che il destino del nostro Paese non sia quello del mondo, per questa vostra insipienza e inettitudine a riformare l'articolo 41 (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Naccarato. Ne ha facoltà.

ALESSANDRO NACCARATO. Signor Presidente, il subemendamento punta a ripristinare il secondo comma dell'articolo 41 nell'attuale formulazione della Costituzione ed è sicuramente migliore rispetto al testo che la maggioranza ed il Governo stanno provando a far approvare. In particolare, relativamente al secondo comma, si stabilisce che l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale.

Questo è un punto davvero di assoluto rilievo, che credo il Parlamento dovrebbe valutare con grande attenzione, perché il rischio è quello di peggiorare la nostra Costituzione e di renderla non più in grado di affrontare la situazione di difficoltà economica che il Paese vive.

Chi pensa di fare propaganda con il disegno di legge in discussione si sbaglia di grosso e non ha capito che le nostre imprese e le nostre famiglie non chiedono le modifiche, di cui si sta parlando, ma chiedono tutt'altro tipo di interventi. L'articolo 41 va bene così com'è, e tale è il motivo per cui voteremo a favore di questo subemendamento.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Fontanelli. Ne ha facoltà.

PAOLO FONTANELLI. Signor Presidente, anche io intervengo per esprimere il consenso ed il voto positivo a questo subemendamento, che credo ripristini giustamente la formulazione coerente e originaria della nostra Costituzione, eliminando il rischio che, con la formulazione oggi invece proposta dalla maggioranza, si introduca un

elemento di forte preoccupazione e di rischio, anche appesantendo così - lo richiamava bene il collega Zaccaria - una situazione che può produrre molti contenziosi giudiziari e non risolvere assolutamente i problemi.

Tra l'altro non risulta mai che da parte del mondo delle imprese sia stato additato questo concetto fondamentale dell'utilità sociale come una limitazione alla libertà di impresa per lo sviluppo del Paese.

Credo, in conclusione, che questa vicenda dimostri un modo molto superficiale e pasticciato di affrontare la realtà.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Lo Moro. Ne ha facoltà.

DORIS LO MORO. Signor Presidente, anche io sono rimasta sconcertata dal fatto che «l'utilità sociale» entri ed esca dal testo - ovviamente rispetto ai lavori della Commissione - in maniera veramente incredibile.

Ripristinare il testo è sicuramente un vantaggio, però volevo soffermarmi su un concetto. Che cos'è l'utilità sociale? L'utilità sociale altro non è che è un'esplicazione dei principi contenuti nell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione. Quindi è già discutibile che si possa - anzi io credo che non si possa - intervenire con una revisione costituzionale rispetto ad un principio di questo genere.

Il vantaggio del testo del subemendamento è tra l'altro, in conclusione, quello di eliminare il riferimento ai principi fondamentali della Costituzione, contenuto nel testo della Commissione.

È l'unico caso in cui la Costituzione fa un riferimento a se stessa e ai principi fondamentali. L'altro caso è l'articolo 10 della Costituzione ma riguarda lo straniero e quindi opportunamente...

PRESIDENTE. Grazie. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Amici. Ne ha facoltà.

SESA AMICI. Signor Presidente, le argomentazioni addotte dal collega Zaccaria e da altri parlamentari testimoniano una volontà da parte nostra di ripristinare il testo dell'articolo 41 e non lo facciamo solo per un amore, come qualcuno direbbe, di mera conservazione. Credo sia invece opportuno riflettere su un dato che è non solo costituzionale ma anche squisitamente politico. L'articolo 41 nella sua estrinsecazione della Costituente ha questi tre capoversi che sono tutti retti da un elemento armonico che li lega ad altri principi fondamentali della Costituzione.

Quando si vuole intervenire, come si sta intervenendo in questa fase, con un principio che non può esser ammesso, come dice il collega Bressa, nemmeno nella revisione costituzionale - e proprio per questo è illegittimo l'atto che stato compiendo - per eliminare il secondo capoverso ed intorno alla questione dell'utilità sociale, perché ipotizza su questo di riaprire una discussione del rapporto tra pubblico e privato...

PRESIDENTE. Grazie onorevole Amici. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Peluffo. Ne ha facoltà.

VINICIO GIUSEPPE GUIDO PELUFFO. Signor Presidente, intervengo a titolo personale per aggiungere la mia firma al subemendamento in oggetto e perché voglio ricordare al Governo e alla maggioranza che l'*iter* parlamentare che è appena iniziato in maniera così lenta e faticosa, in realtà è un *iter* molto lungo. Ci vogliono quattro letture con una maggioranza qualificata e, quindi, forse la maggioranza e il Governo devono prestare maggiore attenzione anche alle proposte emendative che vengono presentate dall'opposizione.

Voglio inoltre ricordare che, vigente l'articolo 41 della Costituzione, nel nostro Paese c'è stato quello straordinario *boom* economico negli anni Cinquanta e si è realizzata l'Autostrada del Sole in soli sette anni. Allora, forse, questo Governo, più che cambiare l'articolo 41 della Costituzione, se ci riesce, dovrebbe presentare il «decreto sviluppo».

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Gatti. Ne ha facoltà.

MARIA GRAZIA GATTI. Signor Presidente, il nostro Paese, per quello che questo Governo ha fatto e soprattutto per quello non ha fatto per contrastare la crisi, sta rischiando un avvitamento recessivo pericolosissimo. È assolutamente necessario inserire elementi di crescita e voi proponete, per dare una scossa, di allentare i vincoli dell'articolo 41.

Altri più esperti di me hanno detto della vostra pochezza legislativa. Io vorrei solo dire che il Paese avrebbe bisogno di verità sulla situazione economica del Paese, di responsabilità collettiva e consapevole da parte di tutti, forze economiche e sociali comprese. E voi proponete la solita litania dei «lacci e laccioli», questa volta costituzionali? Questo non è governare! Il Governo si sta assumendo una responsabilità grandissima. Dov'è il «decreto sviluppo»? Se non siete capaci, andate via, per il bene del Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Lulli. Ne ha facoltà.

ANDREA LULLI. Signor Presidente, vorrei rivolgere una domanda agli esponenti della maggioranza: voi che in quest'Aula avete più volte, in occasione della discussione della Costituzione europea, rivendicato la necessità di ricordare le radici cristiane, oggi vi apprestate ad una modifica costituzionale che nega uno dei principi fondamentali del pensiero politico cristiano e cioè l'utilità sociale.

Vorrei davvero mettere in evidenza questo fatto e dire che la discussione in corso sulla riforma dell'articolo 41 della Costituzione è la certificazione del fallimento della politica economica industriale di questo Governo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)! Dove stanno le imprese da aiutare? Oggi con il credito sono in crisi! Dove sta la legge annuale per la concorrenza (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)?

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Nannicini. Ne ha facoltà.

ROLANDO NANNICINI. Signor Presidente, membri del Governo, mi scuso se non mi soffermo molto sull'articolo 41 perché già altri colleghi ne hanno parlato. Ritengo molto grave la modifica dell'articolo 118 della Costituzione. L'articolo 118, Ministro Calderoli, lo state riscrivendo in questo senso: le regioni, i comuni, e le province potranno svolgere i servizi se i cittadini, singoli o associati, non li svolgono da sé. Questo aprirà conflittualità nella gestione dei servizi comunali in barba al federalismo, e in barba alla capacità della sussidiarietà che parte dal cittadino. Lo ritengo molto grave.

La riforma dell'articolo 41 è una forma di propaganda che dovete garantire nella vostra discussione, quindi lo state pasticciando, non c'era bisogno, e non esce niente di grave. La modifica all'articolo 118 è molto grave e vi invito veramente a riflettere su questo perché state facendo un errore grave nella modifica della Costituzione.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Anna Teresa Formisano. Ne ha facoltà.

ANNA TERESA FORMISANO. Signor Presidente, vorrei sommessamente ricordare al Ministro Romani (che non vedo, ma non è una novità d'altronde, perché abbiamo aspettato tanto tempo per averlo in Commissione e poi ci è venuto a dire che non c'erano fondi per le imprese) che non solo non si sta facendo nulla per le imprese, ma che questo articolo è veramente una mortificazione di quello che è il Parlamento italiano, e di tutto ciò che questo rappresenta.

Allora Presidente, è inutile che ci si affanna da parte di alcuni personaggi a tirare i cattolici per la giacchetta e a dire: siamo noi. Queste sono le prove concrete. Dimostrano con i fatti che al primo posto per le imprese ci deve essere l'utilità sociale, altrimenti come al solito sono chiacchiere (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Vannucci. Ne ha facoltà.

MASSIMO VANNUCCI. Signor Presidente, ai colleghi sensibili all'equilibrio fra i poteri dello Stato vorrei far presente che se sparisce l'utilità sociale, ma rimangono i principi fondamentali della Costituzione (non potrebbe essere altrimenti), si aprirà una controversia infinita tra i giudici che il legislatore in questo modo decide di non governare. La Corte Costituzionale ha già limitato l'ampiezza del principio dell'utilità sociale riconducendolo alla proporzionalità e alla ragionevolezza. Rinunciandovi apriremo un conflitto permanente, mettendo solo nelle mani dei giudici le soluzioni. Del resto, nel testo iniziale il principio era presente, dunque non dovrete avere problemi a votare questo subemendamento per reintrodurlo.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Rosato. Ne ha facoltà.

ETTORE ROSATO. Signor Presidente, volevo provare a declinare il senso di utilità sociale che il Governo ci propone in questo testo: utilità sociale di questo Governo è utilità sociale che non c'è. Si tratta di un Governo che sta paralizzando il Paese, un Governo che non coglie i problemi e le opportunità che ci sono fuori da queste porte. Allora in questa attività di autostruzionismo, che il Governo sta facendo in queste ore paralizzando il Parlamento su un provvedimento che non vedrà mai la luce, credo che ci sia un chiaro specchio di una immagine delle istituzioni che non funzionano, di un Governo che non ascolta. Allora se si vuole parlare di utilità sociale cominciate a occuparvi delle cose che dovete fare. Invece di parlare delle liberalizzazioni e scriverle nella Costituzione, provate a farle.

Provate a utilizzare le leggi che ci sono. Tutto il Governo oggi è qui a non fare nulla, a non pensare ai problemi degli italiani, a occuparsi solo di come tirare avanti un'altra settimana. È scandaloso (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Giovanelli. Ne ha facoltà.

ORIANO GIOVANELLI. Signor Presidente, mi chiedo e chiedo alla maggioranza e al Governo se davvero è interesse anche vostro continuare ad alimentare questa contrapposizione nel Paese: i cittadini contro la pubblica amministrazione; il privato contro il pubblico; l'utilità sociale contro l'attività economica. Credo che questo corrisponda ad un'idea di Italia che non solo ha fatto il suo tempo ma ha fatto tanti danni che noi, oggi, siamo in grado di misurare con il basso sviluppo, la conflittualità e la prospettiva di crisi che abbiamo davanti.

Penso che l'Italia debba essere riunita nelle sue forze sane e migliori. Voi continuate a dividerla ed è esattamente il contrario di quello che serve al Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Realacci. Ne ha facoltà.

ERMETE REALACCI. Signor Presidente, penso che abbia ragione il collega Giulietti, ossia siamo di fronte ad un volantino datato. Nella crisi non è questo quello che chiedono i cittadini; nella crisi, prodotta anche da una finanza senza regole, quello che chiedono i cittadini, le imprese e le istituzioni locali è una scommessa comune che non lasci nessuno indietro, che rilanci l'economia a partire dall'innovazione e dalla qualità dei beni comuni. Prima il collega Zaccaria citava Einaudi il quale, nel dibattito sulla Costituente, ebbe modo di dire: «Il mercato è un impassibile strumento economico, il quale ignora la giustizia, la morale, la carità, tutti i valori umani». Era contro il mercato Einaudi? Assolutamente no, ma sapeva che il mercato deve essere orientato dalla politica, dalle istituzioni e dalle leggi perché faccia il bene comune e voi volete inaridire questa scelta fondamentale che è nell'articolo 41 (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Cavallaro. Ne ha facoltà.

MARIO CAVALLARO. Signor Presidente, con un certo sconcerto anche oggi assistiamo alla scena di un Governo schierato inutilmente nella discussione causidica di un provvedimento destinato a non vedere mai la luce per il succedersi delle letture necessarie per la revisione delle norme della Costituzione. Credo che molto più utilmente il Governo impiegherebbe il suo tempo ad occuparsi dei problemi del decreto sullo sviluppo e dei veri problemi degli imprenditori, dei cittadini e dei lavoratori. E questa scena francamente, non solo poco condivisibile, ma anche in qualche modo drammatica dell'incapacità e dell'inefficacia della funzione di Governo in questo momento difficile per il Paese, è quanto di più triste e drammatico noi possiamo presentare, non solo ai mercati, ma anche alla nostra comunità. C'è bisogno di un cambiamento e credo debba cominciare anche da questo. Si ritiri il presente provvedimento e il Governo, se può e se vuole, faccia qualcosa.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Raisi. Ne ha facoltà.

ENZO RAISI. Signor Presidente, quello in esame è l'ennesimo provvedimento manifesto. Tra l'altro, è la duplicazione di un provvedimento che, in questo momento, è all'esame del Senato e che abbiamo già votato alla Camera, ossia lo statuto delle imprese, provvedimento, quello sì, che avrà, come spero ed auspico, finalmente un esito positivo; questo, invece, è un provvedimento costituzionale che tutti sanno servirà solamente a qualcuno per andare in televisione a dire che qualcosa abbiamo fatto per le imprese. È da un anno e mezzo che in Commissione attività produttive non passa un provvedimento a favore delle imprese e non ci venite a raccontare la solita storiella che non ci sono risorse perché, ad esempio, le liberalizzazioni, non solo si fanno a costo zero, ma sono anche foriere di ingressi di risorse per lo Stato. È anche ora che smettiamo, per dare una dignità alla politica, di adottare questi provvedimenti manifesto. Questa maggioranza è andata a chiedere i voti agli elettori con un programma ben preciso che prevedeva la riforma fiscale a favore delle imprese, le liberalizzazioni. Chiediamo dove sono finiti questi provvedimenti e chiediamo a cosa serve ancora la Commissione attività produttive se essa viene ogni volta scavalcata perché, in verità, è sempre la Commissione bilancio che ci viene a dire cosa dobbiamo fare in ordine a settori che non sono di loro competenza. Adesso abbiamo addirittura il Ministro Calderoli che ci viene ad insegnare quali riforme costituzionali sono possibili. Noi vogliamo finalmente che questi provvedimenti vengano attuati e siano realizzati con leggi ordinarie perché solamente in questo modo possiamo riformare e dare respiro alle nostre imprese (*Applausi dei deputati del gruppo Futuro e Libertà per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Vico. Ne ha facoltà.

LUDOVICO VICO. Signor Presidente, anche sul secondo comma una parte del centrodestra ci pone di fronte ad una questione ideologica, come è stata richiamata dal collega Zaccaria, con un obiettivo non dichiarato. Insomma, una parte di voi ritiene evidentemente intollerabile uno scenario di subordinazione del mercato alle ragioni della politica e dell'umanità, come recita l'articolo 41. È come se la crisi non ci avesse

insegnato niente. Ecco perché voterò a favore dell'emendamento in oggetto (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Strizzolo. Ne ha facoltà.

IVANO STRIZZOLO. Signor Presidente, anzitutto aggiungo la mia firma al subemendamento Mantini 0.1.100.13. Inoltre sottolineo ancora una volta come lo svilupparsi del dibattito su questa iniziativa di legge dimostra che il Governo, la maggioranza, stanno facendo *filibustering* anziché portare in Aula provvedimenti seri e concreti per il rilancio dell'economia. Abbiamo sentito anche questa mattina nelle televisioni e letto sui giornali che lo stesso Presidente Berlusconi dice che non ci sono soldi, abbiamo tempo, faremo il «decreto sviluppo». Si perde tempo con un provvedimento che va contro l'impostazione di fondo sancita dall'articolo 41 della Costituzione repubblicana oggi vigente cioè l'impostazione dell'economia sociale di mercato. Questa è l'impostazione che vogliamo sia attuata nel nostro Paese e non la *deregulation* che non produce nuova ricchezza ma povertà e disuguaglianza. Comunque sappiamo che stiamo purtroppo perdendo tempo e facendo perdere tempo al Paese perché questa modifica della Costituzione non vedrà mai la luce (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MAURIZIO LUPI (*ore 11,30*)

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Furio Colombo. Ne ha facoltà.

FURIO COLOMBO. Signor Presidente, è un Governo scaduto come latte avariato, scaduto (*Commenti dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà*) fin dal momento in cui è stato bocciato l'articolo 1 del disegno di legge di rendiconto, bocciatura che non può più essere rimediata! Quel Governo scaduto corre il rischio che la sua fotografia, così com'è, con la data di oggi, venga pubblicata sui giornali e in televisione per dire dov'era e cosa faceva mentre ABI, ANIA, Alleanza cooperative, Confindustria e Rete Imprese Italia chiedevano il decreto-legge sullo sviluppo che non può venire perché sono occupati ad una non-cosa che non ha alcun senso per alcuno tranne che un senso distruttivo e di vandalismo nei confronti della Costituzione. C'è una brutta figura in particolare di alcuni, in questo consesso inutile, di Ministri che in questo momento siedono in quest'Aula: mi riferisco al Ministro degli esteri che si è visto passare il Segretario di Stato americano sopra l'Italia e andare direttamente in Libia senza fermarsi e al Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare che si presta ad una modifica che toglierà ogni tutela all'ambiente come sicurezza sociale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE (*ore 11,31*)

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Quartiani. Ne ha facoltà.

ERMINIO ANGELO QUARTIANI. Signor Presidente, la maggioranza di centrodestra è al Governo del nostro Paese non so ancora per quanto, vedremo quanto saprà reggere

il confronto parlamentare dal quale peraltro questa mattina sta rifuggendo su uno dei temi fondamentali sui quali costringe il Parlamento a discutere in modo affrettato.

Questa maggioranza di centrodestra vorrebbe cambiare la Costituzione con una leggerezza che non avrebbe nemmeno chi, con un minimo di senso di responsabilità verso gli altri, volesse modificare il regolamento di condominio. Adesso stiamo discutendo di un subemendamento che intende emendare una riscrittura dei commi, primo, secondo e terzo dell'articolo 41 della Costituzione che la Commissione affari costituzionali ci ha proposto. È un'ulteriore riscrittura affrettata che comporta il fatto che il secondo comma, sul quale interviene il subemendamento, rischia di determinare un ulteriore pasticcio nella scrittura della Costituzione cioè della Carta fondamentale della Repubblica. Questo subemendamento cerca di ripristinare il comma secondo dell'articolo 41 della Costituzione vigente. Credo che da questo punto di vista sia un emendamento che tende a ridurre il danno che il centrodestra sta provocando alla Carta costituzionale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Ferrari. Ne ha facoltà.

PIERANGELO FERRARI. Signor Presidente, non a caso su questo subemendamento c'è stata una lunga discussione in Commissione affari costituzionale per la sua importanza.

Alla fine, la maggioranza decide di non votarlo, dimostrando in questo modo una perdita di lucidità e soprattutto un'insostenibile distanza ormai, una sorta di *spread*, tra questa maggioranza ed il buon senso, perché si vogliono, con questa manomissione alla Costituzione, creare le condizioni per un più intenso sviluppo del Paese; ma riprendo quella citazione fatta ieri opportunamente dall'onorevole Mantini tra un articolo analogo della Costituzione tedesca ed il testo del subemendamento Mantini.

Così recita la Costituzione tedesca: la proprietà impone degli obblighi, il suo uso deve al tempo stesso servire al bene della collettività. Il testo del subemendamento Mantini è molto più blando e non accoglierlo significa non andare nella direzione dello sviluppo, ma retrocedere nella direzione di Arcore e di Gemonio (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto a titolo personale l'onorevole Lenzi. Ne ha facoltà.

DONATA LENZI. Signor Presidente, comprendo che, all'apparenza, tutelare la libertà di impresa non ha un vincolo di valore come quello dell'utilità sociale, ma proviamo a pensare a cosa accadrebbe se una grande impresa, una multinazionale, che viene da fuori, si comprasse la nostra impresa locale, che fa moda, ed il marchio per poi chiuderne lo stabilimento: come la fermiamo? In base a quale principio? Nessuno. Il *made in Italy*: come pensate di poter giustificare una legislazione di tutela del *made in Italy*, se non in base ad un principio di utilità per noi e per il nostro Paese? Non è solo un tema di libertà e di tutela della salute individuale, ma è una questione che riguarda gli interessi dell'Italia.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto a titolo personale l'onorevole Fluvi. Ne ha facoltà.

ALBERTO FLUVI. Signor Presidente, non ripercorrerò le considerazioni che molti dei miei colleghi hanno svolto e che condivido, a cominciare da quella dell'onorevole Zaccaria. Detto questo però, signor Presidente, continuo a non comprendere perché la maggioranza si ostini a discutere in merito alla modifica dell'articolo 41 della Costituzione. Siamo di fronte ad un sistema economico e ad un sistema Paese che è preoccupato, che chiede interventi per la crescita economica. È ormai chiaro a tutti, nel nostro Paese, che anche l'obiettivo di mettere in salvaguardia i conti pubblici, se non riparte l'economia, è difficilmente raggiungibile. Certo, siamo tutti consapevoli che non è sufficiente premere un bottone per rimettere in moto il motore dell'economia, ma fra questo e l'inerzia del Governo ce ne corre. Pertanto, non riesco a capire il nesso tra la discussione sull'articolo 41 della Costituzione - e concludo, signor Presidente - ed eventualmente la necessità di liberalizzazioni, di semplificazioni, della necessità di spostare il carico fiscale dal lavoro alla rendita. L'articolo 41 che cosa c'entra con tutto questo?

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Damiano. Ne ha facoltà.

CESARE DAMIANO. Signor Presidente, sottoscrivo il subemendamento in esame perché ripristina un concetto prezioso della Costituzione: quello dell'utilità sociale. Ritengo aberrante il fatto che il Governo e la maggioranza vogliano cancellare questo concetto, ma soprattutto spacciare per modernizzazione questa cancellazione. Tuttavia, vi è una spiegazione: questo Governo, dal suo insediamento, ha perseguito una linea di indebolimento dei diritti del lavoro e dello Stato sociale e questo vuol dire che è un Governo che ha aumentato le norme sulla precarietà del lavoro, ha attaccato le pensioni - nonostante quello che si ostini a dire costantemente Bossi - ed ha reintrodotto una norma che cancella la possibilità di tutelare le donne dal licenziamento in bianco. In sostanza, siamo per un fondamento di patto sociale per il Paese che voi avete cancellato, come avete cancellato la concertazione, e quello che è paradossale è che le imprese ed il lavoro non vi chiedono questa modifica. Dovreste vergognarvi (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto a titolo personale l'onorevole Pizzetti. Ne ha facoltà.

LUCIANO PIZZETTI. Signor Presidente, solo il furore ideologico disperato può negare il concetto di utilità sociale. L'utilità sociale non è un'astrazione, è un principio regolatore della moderna economia di mercato. In realtà, con questo atto voi abiurate al concetto fondamentale che riguarda l'impresa: la sua funzione sociale. E nel contempo, abiurate ad un altro elemento fondamentale: il concetto di bene comune, il tema del valore della persona. Vi siete sperticati a negare l'evidenza del convegno recente di Todi, ma la negazione più grande sta in questo atto che state compiendo: lì c'è la vera contraddizione, la vera negazione.

PRESIDENTE. Onorevole Pizzetti, la invito a concludere.

LUCIANO PIZZETTI. Di più: mentre dichiarate questo atto e il Presidente del Consiglio dichiara che non ci sono soldi, state facendo diventare più caldo un autunno che rischia di essere già troppo caldo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Sereni. Ne ha facoltà.

MARINA SERENI. Signor Presidente, più rileggo l'emendamento e la nuova formulazione, proposta dalla Commissione, di questo articolo, in particolar modo del comma 2 e più mi convinco della necessità di votare a favore del subemendamento Mantini 0.1.100.13.

Non mi è chiaro e vorrei capire dalla maggioranza quale sia il ragionamento che spinge a togliere l'utilità sociale dalla Costituzione per accrescere le possibilità di sviluppo. Siamo esattamente nel contesto contrario. Oggi c'è una bella inchiesta su quanto sarebbe importante per lo sviluppo avere più donne nel mercato del lavoro: ossia, quanto ciò sarebbe utile socialmente e quanto sarebbe positivo per la crescita della nostra economia.

PRESIDENTE. Onorevole Sereni, la invito a concludere.

MARINA SERENI. È un semplice esempio: togliere l'utilità sociale non aumenta lo sviluppo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Gozi. Ne ha facoltà.

SANDRO GOZI. Signor Presidente, innanzitutto chiederei dove si trovano i Ministri Tremonti e Romani: non vorrei che stessero ancora litigando per la questione «cabina di regia» o «frequenze»; oppure non vorrei che il Ministro Tremonti fosse impegnato al telefono a chiamare i membri del direttorio della Banca d'Italia: una sconcertante e vergognosa campagna elettorale che mette a nudo tutta la sciatteria di questo Governo e, purtroppo, del Paese, così come si presenta oggi in Europa. Spero di no perché sarebbe molto grave.

In merito al subemendamento Mantini 0.1.100.13, rifiutandovi di fare riferimento all'utilità sociale, colleghi della maggioranza e del Governo, dimostrate di non sapere assolutamente che cosa sia il liberalismo. A voi piace spesso parlare di etica. Non so perché. Ne parlate veramente a sproposito e siete assolutamente «mal piazzati» per parlarne.

PRESIDENTE. Onorevole Gozi, la invito a concludere.

SANDRO GOZI. Tuttavia, in economia, l'etica è tradotta proprio con l'utilità sociale e deve limitare la libertà di impresa; in economia è l'utilità sociale che deve limitare, nell'interesse pubblico, la libertà di impresa (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Iannuzzi. Ne ha facoltà.

TINO IANNUZZI. Signor Presidente, l'articolo 41 della Costituzione è una delle norme più importanti della prima parte della nostra Carta costituzionale e fu redatta in Assemblea costituente attraverso un confronto approfondito, nel segno di un alto profilo culturale, di una grande cultura giuridica e di una forte tensione ideale.

Si giunse, così, a definire un punto di equilibrio tra valori diversi: la libertà di iniziativa economica privata e la solidarietà e l'utilità sociale; il rispetto invalicabile della sicurezza, della dignità e della libertà della persona umana; allo Stato e alla legge fu attribuito il compito di garantire la conservazione e il rispetto di questo equilibrio, soprattutto consentendo che l'attività economica - pubblica e privata - sia sempre indirizzata e coordinata verso finalità sociali.

Oggi volete modificare questa norma per un calcolo meramente strumentale e inaccettabile, senza alcuna dignità di riforma costituzionale.

PRESIDENTE. Onorevole Iannuzzi, la invito a concludere.

TINO IANNUZZI. Non si può, con questo intento, modificare una norma che esprime anche sintesi e chiarezza di valori, e che sta ad indicare come le grandi culture che hanno ispirato la nostra Costituzione seppero scegliere soluzioni di alto profilo e di grande significato, come l'articolo 41 (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Giachetti. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, il tema è che, poiché non siete capaci di fare nulla di buono (*Commenti dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*), siete tutti qui riuniti - Ministri, sottosegretari e *leader* di partito - per «sfasciare» le poche cose che ancora funzionano in questo Paese: nella fattispecie, l'articolo 41 della Costituzione.

D'altra parte, non è la prima volta che vi occupate di ciò. Mi fa piacere che sia presente il segretario del PdL in Aula, il quale ci annunciò la riforma epocale sulla giustizia. Quella riforma è rimasta nelle sue attese, caro segretario: le Camere sono occupate dalla prescrizione breve, da una parte, e dalle intercettazioni, dall'altra. Questo siete capaci di fare.

D'altra parte, il Presidente del Consiglio, in cinque minuti, come sempre è stato fatto, poteva nominare il Governatore della Banca d'Italia, perché è un suo potere esclusivo, eppure neanche questo riesce ad esercitare, perché siete nelle condizioni in cui siete.

L'unica cosa che ci consola è che, tenendovi qui, perlomeno, fate meno danni al Paese.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Santagata. Ne ha facoltà.

GIULIO SANTAGATA. Signor Presidente, noi vorremmo innovare la Costituzione e stiamo tutti partecipando a un dibattito che potrebbe essere svolto nel 1900, nel 1930.

Abbiamo tutti, qui dentro, sia chi ha scritto questo aberrante articolo, sia chi, come noi, lo contesta, una visione dell'impresa come separata dalla società. La destra ci propone un'impresa autosufficiente, chiusa nei suoi capannoni e assediata dallo Stato e dalla società, mentre noi proponiamo un'impresa che deve restituire qualcosa alla società.

L'impresa moderna vive di società, vive di territorio, mette in valore risorse e conoscenze che non sono sue, ma sono dei territori dove opera, delle università, dei lavoratori. L'utilità sociale è, in primo luogo, l'utilità necessaria a fare impresa, non è una restituzione. Se non capiamo questo non so cosa stiamo votando (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Ciccanti. Ne ha facoltà.

AMEDEO CICCANTI. Signor Presidente, vorrei sottolineare come oggi vi sia un articolo su *la Repubblica* nel quale il Ministro Sacconi rivendica un PdL più cristiano. Vorrei sottolineare, a questo punto, come l'utilità sociale faccia proprio parte del corpo di tutta la dottrina sociale cristiana.

Inoltre, vorrei ricordare al Ministro Sacconi e a tutti coloro del PdL che si richiamano a questa grande famiglia, che l'enciclica *Caritas in veritate* chiede proprio di superare l'obsoleta dicotomia tra sfera economica e sfera sociale: il profitto non può essere in contrasto con la dignità umana; la solidarietà non è una compassione; la centralità dell'impresa nel mercato, come funzione sociale, è per migliorare il benessere collettivo, è lievito nel mercato.

Allora, se credete veramente di far parte di questa grande famiglia, non potete non votare questo subemendamento dell'onorevole Mantini (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Capitano Santolini. Ne ha facoltà.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Signor Presidente, vorrei chiedere di poter sottoscrivere questo subemendamento del collega Mantini, perché eliminare le parole «utilità sociale» mi sembra un azzardo. Non sempre ciò che è bene per le imprese è bene per il Paese. Non necessariamente esiste una corrispondenza così chiara.

Tutta la Costituzione è improntata al *favor familiae* e al *favor societatis*. Non capisco perché ciò non debba essere ribadito nell'articolo 41. Le realtà che fanno impresa in Italia debbono rispettare le leggi e la Costituzione: non capisco perché si debbano cancellare in Costituzione parole di questo genere che, tra l'altro, per la prima volta, ma non per l'unica, coniugano solidarietà e sussidiarietà in maniera chiarissima.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Ria. Ne ha facoltà.

LORENZO RIA. Signor Presidente, ieri, nel mio intervento sul complesso degli emendamenti, avevo annunciato il ritiro dei miei emendamenti soppressivi, i quali avevano l'obiettivo di mantenere in piedi l'attuale impianto dell'articolo 41. Ciò perché pensavo e mi illudevo, forse, in una politica del dialogo.

Invece, vedo che la maggioranza insiste in questa sua volontà di espungere dall'articolo 41 della Costituzione il riferimento all'utilità sociale che è l'unico modo, direi l'unico strumento, per evitare che l'attività economica sia posta in essere dando luogo ad abusi anche normativi che contrastino con l'utilità sociale stessa.

Lo fa oggi in questo tempo che viviamo in cui si evidenziano ancora di più e maggiormente le iniquità nella distribuzione della ricchezza. Davvero, non so come facciano i cattolici all'interno della maggioranza a non capire il valore simbolico di questo riferimento contenuto nella Costituzione.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Delfino. Ne ha facoltà.

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, cancellare dall'articolo 41 della Costituzione il vincolo dell'utilità sociale, quale elemento regolatore dell'attività economica, rappresenta un elemento di liberismo lontano dall'economia sociale di mercato.

Sono convinto che l'articolo 41 della nostra Costituzione sia stato scritto con grande equilibrio e puntualità, con la capacità di qualificare in modo solidale l'attività economica.

Più che dal vincolo dell'utilità sociale, lo sviluppo economico è bloccato dalla vostra incapacità e dalla vostra mancanza di idee. Ne è testimonianza la vostra impossibilità di varare il decreto per lo sviluppo (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Pezzotta. Ne ha facoltà.

SAVINO PEZZOTTA. Signor Presidente, alle volte ho l'impressione di vivere in un mondo capovolto, perché ho passato anni e anni a discutere con le imprese della utilità sociale e del ruolo sociale del loro mestiere, e oggi mi trovo in Parlamento, dove si vuole cancellare questo ruolo che gli stessi imprenditori tendono ad affermare giustamente.

Credo che siamo veramente fuori da ogni logica e che se, come ho letto da tante parti e come ho sentito dire, vogliamo continuare a fare riferimento all'economia sociale di mercato, l'utilità sociale ne sia il presupposto e il basamento. Tuttavia, non lo inventiamo oggi: se fossimo attenti lettori dell'economia, vedremmo che il tema della

relazione sociale come base dell'economia l'aveva già inventato il Genovesi nel Settecento (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Della Vedova. Ne ha facoltà.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Signor Presidente, sono tra quelli che pensano che l'articolo 41 della Costituzione, in quanto tale, possa essere anche opportunamente modificato, dando indicazioni maggiori di libertà economica. Però - mi rivolgo al Ministro Calderoli con franchezza padana, se posso - vi sembra davvero il caso di aprire una discussione che è tutta esclusivamente ideologica ed è giusto, peraltro, che sia così, su un articolo della Costituzione che, anche quando mai dovesse arrivare, tra un anno e mezzo, ad essere votato in un modo o nell'altro, non cambierà assolutamente di una virgola le cose? Vi sembra serio...

PRESIDENTE. La prego di concludere.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Signor Presidente, intervengo per dichiarazione di voto, nessun altro ha chiesto di parlare...

PRESIDENTE. A me risulta che il suo sia un intervento a titolo personale. È già intervenuto l'onorevole Raisi per dichiarazione di voto.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Avevo perso l'intervento del collega Raisi. Concludo. Chiudiamola qua, passiamo ad altro, magari al decreto sviluppo. Secondo me, finché non c'è il decreto sviluppo - e da quanto si capisce è «evaporato» - non discutiamo per dignità dell'articolo 41 della Costituzione (*Applausi dei deputati dei gruppi Futuro e Libertà per il Terzo Polo e Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Enzo Carra. Ne ha facoltà.

ENZO CARRA. Signor Presidente, ieri il Presidente del Consiglio ha ammesso che non c'è una lira per lo sviluppo. Allora, continuiamo a parlare d'altro, ce la prendiamo di nuovo con la Costituzione ed eliminiamo l'utilità sociale. Ma che vi ha fatto l'utilità sociale? Qual è l'individualismo, il relativismo etico che vi sta assediando? Qual è il motivo per cui eliminate il riferimento all'utilità sociale da questo articolo della Costituzione, che non sarà votato?

Signor Presidente, oggi il presidente di Confindustria ha ammesso che vi è un bivio tra risposte concrete e polemiche inutili. Ecco, voi continuate a stare sulle polemiche inutili e dannose (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Galletti. Ne ha facoltà.

GIAN LUCA GALLETTI. Signor Presidente, intervengo per apporre la firma di tutto il gruppo dell'Unione di Centro al subemendamento Mantini 0.1.100.13, che è ora in esame. Chiedo a tutti i parlamentari, sia del centrodestra che del centrosinistra, di valutare attentamente questo subemendamento.

Stiamo parlando di utilità sociale; questo tema è strettamente collegato al tema della sussidiarietà. Tutti noi stiamo dicendo che la sussidiarietà è una strada necessaria per riattivare la crescita in questo Paese e, mentre diciamo questo, cancelliamo l'utilità sociale dalla Costituzione.

Credo che non possiamo continuare a dire delle cose nelle piazze e a farne altre in Parlamento, perché così non andremo mai da nessuna parte (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Libè. Ne ha facoltà.

MAURO LIBÈ. Signor Presidente, anch'io vorrei riportare l'attenzione su questo subemendamento. Infatti, nel Paese stiamo parlando di unità, di rilancio e per parlare di rilancio tutti, a parole, parlano di coesione. La coesione significa anche mantenere un'utilità sociale, nel senso economico naturalmente, rispetto a tutte le attività che si svolgono in questo Paese.

Dunque, se vogliamo costruire, abbiamo bisogno di fare in modo che l'orologio funzioni tutto nello stesso modo, che sia sincronizzato. Dare un'utilità sociale alle attività che si svolgono in questo Paese vuol dire questo: o lo facciamo, altrimenti parliamo a vanvera (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Lanzillotta. Ne ha facoltà.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, intervengo per sottoscrivere, a nome dei deputati del gruppo Alleanza per l'Italia, questo subemendamento e per sottolineare che questo è uno dei cardini, dei principi fondamentali dell'economia sociale di mercato, che non può essere cancellato dalla Costituzione perché è già inglobato attraverso i trattati europei e perché qualcosa di molto diverso è applicato alla Costituzione economica dall'articolo 3, che ha una sua specifica valenza.

Quindi, aderiamo a questo subemendamento e lo sottoscriviamo.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Nucara. Ne ha facoltà.

FRANCESCO NUCARA. Signor Presidente, intervengo solo per dire che vorrei sottoscrivere questo subemendamento e che voterò a favore dello stesso.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Calderisi. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, intervengo semplicemente perché vorrei fare presente a tutti i colleghi, anche a quelli che non hanno seguito il testo, che l'emendamento 1.100 della Commissione fa riferimento ai principi fondamentali. Non si tratta di un parametro di poco conto, il riferimento ai principi fondamentali rappresenta un parametro molto vasto.

Rispetto all'utilità sociale, intanto essa è in qualche modo ricompresa nei principi fondamentali, mentre fare riferimento solo all'utilità sociale è un parametro forse troppo vago.

Quindi, vi è un riferimento ai principi fondamentali che comunque rappresenta un ancoraggio molto significativo e credo che sia sufficiente perché negli articoli della Costituzione che riguardano i principi fondamentali è anche ricompreso il principio dell'utilità sociale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, prendo la parola con riferimento all'intervento dell'onorevole Calderisi. Infatti, questa è una cosa di cui abbiamo parlato abbondantemente in Commissione. A parte che sentire affermare nell'Aula della Camera dei deputati che, in qualche modo, il concetto di utilità sociale è ricompreso nei principi fondamentali è - come dire - concettualmente discutibile. La realtà è che non è vero.

Infatti, voi fate riferimento all'articolo 2, dove si parla in una parte di solidarietà, ma se i costituenti hanno deciso di approfondire e di declinare, come dite voi, tra i principi fondamentali vaghi, il principio di utilità sociale e di responsabilità sociale vuole dire che un bisogno c'era, come in effetti c'è.

Quindi, se questo concetto è, come dite voi - e non è vero - ricompreso tra i principi fondamentali, per quale ragione andare a toglierlo? Probabilmente, c'è un motivo del tutto ideologico e, quindi, non venite a blandire l'Assemblea e a raccontare una cosa non vera, perché ci stiamo scontrando proprio su questo principio.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei chiarire che l'eliminazione della locuzione «utilità sociale» si rende necessario in quanto abbiamo introdotto, nell'articolo che oggi modifica il secondo comma dell'articolo 41, il richiamo ai principi fondamentali della Costituzione.

Rispondo al collega Favia, ma anche a tutti i colleghi che hanno in qualche modo strumentalizzato questa frase, quasi che a loro stia a cuore e ad un'altra parte politica no. Mi consenta, probabilmente sta più a cuore a noi che non a loro, con una differenza (*Commenti dei deputati del gruppo Partito Democratico*)... Se mi fate finire, però... è

inutile che strilliate come oche, perché non serve (*Commenti dei deputati del gruppo Partito Democratico*)!

TERESA BELLANOVA. Ma come si permette?

DONATO BRUNO, *Relatore*. Vorrei che fosse chiaro che questo principio sta a cuore a tutta l'Assemblea. Se mi fate finire, poi avrete possibilità di replica.

Quando noi ci siamo rifugiati dietro il richiamo ai principi fondamentali della Costituzione, è chiaro il riferimento agli articoli da 2 a 12 della Costituzione.

Leggo a qualcuno, al quale forse sfugge, il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione. Infatti, qualcuno fa riferimento all'articolo 2, ma non è solo quello il principio fondamentale. Anzi, se proprio andiamo a leggere la Carta costituzionale e soprattutto le sentenze della Corte costituzionale, si dà un rilievo maggiore al secondo comma dell'articolo 3 rispetto a quella che è la portata delle altre norme. Lo leggo: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Questo è il motivo per cui abbiamo ritenuto che non potevamo introdurre solo «l'utilità sociale», ma tutti i principi fondamentali della Carta.

Scusi se chiedo un po' di tempo ai colleghi, ma ricordo a tutta l'Assemblea che il richiamo dei principi fondamentali comprende l'articolo 2 della Costituzione, che leggo a tutti: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Credo che questo sia bastevole, e anche l'intervento che è stato svolto dal collega Calderisi (*Commenti del deputato Colombo*)... Ma mi faccia finire, abbia pazienza... Ma non faccia sempre il disturbatore!

PRESIDENTE. Onorevole Bruno, si rivolga alla Presidenza.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, mi interrompono ogni volta. Quando gli altri parlano ho il massimo rispetto. Esigo da lei che anche gli altri rispettino me.

PRESIDENTE. Onorevole Bruno, invito i colleghi a non interromperla, ma invito anche lei a rivolgersi alla Presidenza.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Anche perché quello che sto dicendo credo possa valere come atto preparatorio, atteso che quando si parla di riforma costituzionale quanto sta avvenendo in quest'Aula conta moltissimo.

Quindi, quella dizione è stata eliminata perché si ritiene - da parte di coloro che hanno steso la norma e mi auguro che l'Assemblea la approvi - che vi sia il richiamo di tutti i

principi fondamentali, dall'articolo 2 all'articolo 12, in particolare quelli che ho letto in questo momento (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania e di deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Castagnetti. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI CASTAGNETTI. Signor Presidente, vorrei interloquire con il presidente Bruno e con l'onorevole Calderisi. Non sfugge a nessuno, presidente Bruno, che l'operazione che state facendo non è un'operazione equivalente. Tutti gli articoli della Costituzione sono vincolati al rispetto dei principi fondamentali, tutti gli articoli, non è necessario prevederlo espressamente in questo caso, è pleonastico quello che avete scritto. Non è senza motivo se avete deciso di sopprimere all'articolo 41 il riferimento all'utilità sociale: c'è una ragione specifica che non osate dichiarare (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Unione di Centro per il Terzo Polo*). È quell'utilità sociale che dà fastidio. Pertanto, consentitemi di rivolgermi al segretario, onorevole Alfano, e a tutti quelli a cui stanno a cuore i principi della dottrina sociale della chiesa, di cui tutti sono soliti parlare e a cui tutti fanno riferimento.

La locuzione «utilità sociale» è frutto della cultura che ha prodotto l'ideologia dell'economia sociale di mercato. Non a caso questa locuzione è prevista nella Costituzione italiana e in quella della Repubblica tedesca. Se voi oggi sopprimete questa locuzione fate una scelta ben precisa, una scelta politica ed ideologica, prendete le distanze dall'economia sociale di mercato.

Pertanto, mi rivolgo ai tanti colleghi cattolici che stanno nel Popolo della Libertà e che non condividono l'operazione che state facendo: alzate la voce, non rassegnatevi (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Unione di Centro per il Terzo Polo*), non possono cambiare le cose se continuate ad essere ubbidienti anche di fronte ad assurdità, come quella che si sta consumando in questo momento (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico, Italia dei Valori, Unione di Centro per il Terzo Polo e Misto-Alleanza per l'Italia*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Adornato. Ne ha facoltà.

FERDINANDO ADORNATO. Signor Presidente, ho stima delle capacità dialogiche e dialettiche del presidente Bruno, ma questa volta non mi ha convinto perché, se fosse vero quello che il presidente Bruno ha testè dichiarato, non ci sarebbe motivo di aggiungere nell'emendamento presentato, dopo il riferimento alla tutela dei principi fondamentali della Costituzione, il riferimento alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, guarda caso tutti principi già contenuti nell'articolo 41 che si vuole modificare, tranne uno. Infatti all'articolo 41, oltre alla libertà, alla sicurezza e alla dignità umana è contenuto il riferimento all'utilità sociale. Quindi, si è voluto fare un'operazione chirurgica: mantenere gli altri tre principi ed eliminare il principio di utilità sociale.

Ho l'impressione che alla base vi sia una confusione grande dei colleghi della maggioranza, che scambiano il principio dell'assistenzialismo, che probabilmente

vogliono combattere, con il principio dell'utilità sociale. Colleghi, state facendo un errore drammatico perché l'utilità sociale non c'entra nulla con l'assistenzialismo! Io non so se Bagnasco e Todi abbiano voluto dare una spallata alla maggioranza, ma so che oggi la maggioranza dà una spallata a Bagnasco e a Todi (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, a titolo personale, l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, credo che quanto sto per dire sia stato ampiamente detto. Comunque, vorrei fare delle riflessioni anche su questa proposta emendativa e su questo articolo. Vorrei rivolgermi proprio al presidente Bruno, noi abbiamo discusso più volte in questi giorni proprio sulla questione dell'utilità sociale ed anche un'area della maggioranza aveva dedicato ad essa qualche attenzione. Confondere l'articolo 1 o l'articolo 2, che si riferisce alle persone, con la funzione sociale nel campo dell'economia rispetto a quella che deve essere una prospettiva sul piano della giustizia sociale, è frutto di confusione, ma soprattutto di una visione parziale delle cose, che crea grande sospetto.

Perciò anch'io faccio un appello ai colleghi dell'area della maggioranza a riguardare queste cose perché il costituente, quando ha previsto la funzione sociale, non era un folle o un pazzo e aveva già presenti il primo e il secondo articolo della Costituzione che aveva licenziato (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

DONATO BRUNO, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei però anche informare l'Aula di quello che è avvenuto ieri. Su questo subemendamento ieri abbiamo ritenuto che la Commissione si sarebbe dovuta riunire - cosa che ha fatto questa mattina - perché da parte del relatore c'era stata una proposta di riformulazione. Per un fatto tecnico, la riformulazione non poteva essere fatta per cui si è riunito il Comitato dei nove questa mattina, ovvero la plenaria, atteso che si tratta di una riforma costituzionale, e si è deciso da parte della maggioranza che questo termine non poteva essere inserito nella parte conclusiva dell'articolo, appunto come diceva il collega che mi ha preceduto «(...) da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e aggiungevamo la locuzione che il collega Mantini aveva stabilito.

Purtroppo il collega Mantini - che, da quello che ho sentito adesso da qualcuno, mi pare sarebbe dell'avviso di aggiungerla - ha ritenuto questa mattina di non accogliere questa riformulazione; se vi è la disponibilità da parte del collega Mantini e da parte degli altri deputati che sono intervenuti nel rivedere questa posizione, cioè di aggiungere come detto, credo che noi in Commissione possiamo ritornare a discuterne (*Commenti dei deputati del gruppo Partito Democratico*). Un attimo solo, abbiate pazienza!

Io sto riferendo quello che è avvenuto questa mattina perché credo che sia giusto che l'Aula ne abbia contezza, se invece la posizione del collega Mantini è nel senso di non voler accogliere la riformulazione del suo subemendamento nel senso che ho testé indicato, cioè di aggiungere, al capoverso secondo comma dell'emendamento 1.100 della Commissione, le parole «, l'utilità sociale», allora il parere è contrario. Quindi non vi è da parte della maggioranza la volontà di escludere o meglio specificare l'utilità sociale, si ritiene di poterla inserire lì, mentre il collega chiede un'altra cosa.

Se la posizione, ripeto, del collega Mantini e del gruppo dell'Unione di Centro per il Terzo Polo è di rivedere la loro posizione, credo che possiamo riunirci anche brevissimamente perché se ne possa discutere. Laddove questo non fosse possibile, quanto ho detto vale come parere contrario a questo subemendamento, ma non è un problema che può essere addebitato alla maggioranza.

PRESIDENTE. Abbiamo una delicata questione procedurale, ho dato la parola al presidente Bruno per un'importante precisazione e lui si è attenuto strettamente al suo ruolo di presidente nel fare la precisazione, però ha aggiunto una proposta e siamo in sede di dichiarazione di voto, ovvero in una fase in cui io in via del tutto eccezionale, se non ci sono obiezioni, darei la parola all'onorevole Mantini per replicare alla proposta che è stata fatta, e poi anche all'onorevole Giachetti. Prego onorevole Mantini, brevemente.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, per il vero lei non era a presiedere ieri ma questa parte l'abbiamo già affrontata nel pomeriggio, abbiamo già dato una disponibilità alla riformulazione, i lavori si sono interrotti, stamani alle nove abbiamo ripreso i lavori della Commissione, non c'è stata alcuna disponibilità né alcuna riformulazione diversa, non ci sono emendamenti su questo punto da parte della maggioranza e ciò per un motivo politico preciso: perché la maggioranza, pur in materia di Costituzione, sta subendo un altro *diktat* dalla Lega Nord Padania, questa è la pura verità. Io rifaccio appello ai molti parlamentari liberali, cattolici, democratici della maggioranza perché la Costituzione non venga usata per la propaganda elettorale. Naturalmente andremo avanti (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Partito Democratico*)!

PRESIDENTE. Mi sembra di capire che l'onorevole Mantini non chieda un'interruzione della seduta e suggerisca di andare avanti.

ROBERTO GIACHETTI. Non possiamo, siamo in dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. L'ho detto io per primo, onorevole Giachetti, che siamo nella fase delle dichiarazioni di voto.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Vorrei dire al Ministro Calderoli che, se interviene, riapre la discussione. È consapevole del fatto che intervenendo riapre la discussione?

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Benissimo, in tal caso le do la parola. Onorevole Giachetti, poi toccherà a lei.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, non credo che rispetto ad un problema del genere il punto sia se riaprire o meno la discussione. Credo che la soluzione del problema in questo momento vada al di là dei tempi. Nella giornata di ieri, mi ero riservato di esprimere un parere rispetto ad una riformulazione che introduceva, alla fine del secondo comma, le parole: «dell'utilità sociale», perché non vi era stato un accoglimento rispetto alla proposta del presidente e relatore Bruno. In questo senso, ho espresso quella perplessità, ma io stesso in Commissione avevo dato la disponibilità a ragionare di nuovo sull'utilità sociale.

È evidente però che, a fronte della richiesta del relatore di una riformulazione che introduce il concetto dell'utilità sociale, se non c'è la disponibilità a farlo da parte del presentatore, non vedo come si possa esprimere un parere in questo senso. Così stante le cose, perché mi sono testimoni tutti i colleghi che l'hanno vissuto con me in Commissione, il Governo è disponibile, proprio perché ha recepito questa proposta, a presentare, a propria firma, un subemendamento che aggiunga, alla conclusione del secondo periodo, dopo le altre clausole, anche l'utilità sociale (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania e di deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Onorevole Calderoli, il Governo ha sempre facoltà di presentare subemendamenti. Se lo vuole fare lo faccia, ma adesso dobbiamo andare avanti.

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, vorrei dire innanzitutto che siamo in dichiarazione di voto su questo subemendamento e temo che sia difficile adesso poter interrompere le dichiarazioni di voto per fare una dichiarazione su un altro subemendamento. Nei limiti del possibile, la pregherei, esauriti gli interventi, di andare al voto su questo subemendamento. Vorrei ricordare al presidente Bruno - perché qui dentro è utile dire le cose come stanno - che la riformulazione non è stata possibile perché la Presidenza della Camera ha stabilito che quello che sarebbe dovuto arrivare come intervento sul subemendamento Mantini doveva essere un emendamento sostitutivo del testo.

Lei stamattina insieme alla maggioranza, in modo anche abbastanza energico, ha detto che non c'erano margini da parte della maggioranza per correggere quel testo e che quindi si sarebbe andati al voto. Se voi adesso vi rendete conto che cinque minuti dopo non siete in grado di garantire quello che avete duramente voluto cinque minuti prima, fatevene una ragione, ma questo non è un circo. Adesso si deve votare il testo che voi non avete voluto cambiare con l'unico strumento possibile in Commissione, non

attraverso artifici, che sapevate benissimo che non si potevano realizzare, perché la riformulazione non esisteva (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

GIORGIO LA MALFA. Chiedo di parlare (*Commenti dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, per favore! Ne ha facoltà.

GIORGIO LA MALFA. Signor Presidente, intanto sono molto grato ai colleghi per questo segno di apprezzamento. Evidentemente sono argomenti che danno loro fastidio e mi fa piacere quindi poter prendere la parola. Signor Presidente, mi rivolgo al presidente Bruno, osservo che nel testo che abbiamo esaminato ieri - nel testo proposto dalla maggioranza - c'erano le parole utilità sociale. Con un emendamento proposto stanotte, esce l'utilità sociale. Ma come hanno detto moltissimi colleghi, questo è un punto cruciale, perché nelle discussioni dell'Assemblea costituente questi articoli furono formulati con una riflessione che coinvolgeva il mondo laico, il mondo cattolico e il mondo socialista. Allora, l'utilità sociale si può togliere o lasciare, si può trovare un punto di equilibrio, ma non si può fare con un emendamento fatto tra le 9 e le 10 di sera.

E non si può poi sentire dal presidente della Commissione (*Commenti dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*)... scusate, non si può sentire dal Ministro leghista o dal presidente della Commissione che, se siamo d'accordo, reintroducono il concetto di utilità sociale, perché questi concetti non si possono stracchiare in questa maniera!

Sospendiamo la discussione su una materia così delicata. Diteci cosa pensate fino in fondo e poi andiamo al voto con una chiarezza dal punto di vista dell'impostazione. Presidente Bruno, chiedete la sospensione dell'esame di questo testo, perché non siete nelle condizioni di presentare qualcosa di meditato.

ANTONIO DI PIETRO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Onorevole Di Pietro, vi è un elenco di iscritti a parlare.

ANTONIO DI PIETRO. Signor Presidente, chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANTONIO DI PIETRO. Signor Presidente, mi perdoni, non voglio entrare nel merito, però vi è stato un fatto nuovo in questo momento. Il Ministro Calderoli ha chiesto di avere la possibilità di una riflessione su come scrivere questa parte della riforma costituzionale. Qui non stiamo giocando su quanti voti possono prendere loro o quanti possiamo prenderne noi, non stiamo giocando (*Commenti di deputati del gruppo Partito Democratico*)... perdonatemi, voi fate il vostro gioco e io faccio il mio intervento!

Sto dicendo che il momento è delicato, perché stiamo discutendo se e come cambiare la Costituzione. Non mi pare che questo meriti il giochino di vedere se loro vanno sotto o vanno sopra di un voto, perché stiamo parlando del futuro del Paese, stiamo parlando

della democrazia nel Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori e di deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*)!

Su questi temi non si possono fare giochetti del tipo: questa volta freghiamo la maggioranza, questa volta freghiamo l'opposizione. Adesso facciamo andare al voto questi signori e diciamo che non vogliamo metterli in condizione di presentare un subemendamento. Può darsi che vinciamo noi, perché loro vanno sotto. E se vincono loro? Rimaniamo fregati noi, ma, per il gioco nostro, rimane fregata la Costituzione italiana (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori e di deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

Per questo, invito a riflettere su ciò che ha detto il Ministro. Egli chiede una rivisitazione del tema, magari in Commissione. Io sono disponibile a rinviare tutto in Commissione, perché stiamo parlando di cambiare la Costituzione, non di fare un «emendamentino» che serve soltanto per giocare (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori e di deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*)!

PRESIDENTE. Onorevole Di Pietro, come lei sa, questa Presidenza non è interessata a giochetti per un voto in più o in meno; è invece interessata al rispetto rigoroso del Regolamento. Siamo in fase di votazione e in sede di dichiarazione di voto non abbiamo la possibilità di ricominciare da capo la discussione, né di cercare più di tanto ulteriori mediazioni.

Le mediazioni possono emergere soltanto da un convergere di volontà, attraverso atti che sono consentiti dal Regolamento. Il Governo ha il diritto, in qualunque momento, di proporre emendamenti. Do notizia all'Assemblea che all'emendamento 1.100 della Commissione, al secondo comma, il Governo propone un subemendamento che prevede: dopo le parole «la dignità umana», aggiungere le seguenti: «, l'utilità sociale».

Questo subemendamento verrà messo ai voti dopo il subemendamento dell'onorevole Mantini. Questa è la regola alla quale devo rigorosamente attenermi.

PINO PISICCHIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PINO PISICCHIO. Signor Presidente, per la verità, quando avevo chiesto la parola, il contenuto del mio intervento avrebbe avuto un altro orientamento e un'altra direzione. Ho preso atto che, attraverso il percorso della richiesta di intervenire sull'ordine dei lavori, si riesce a dire qualcosa di più. Ne prendo atto per il futuro.

Vorrei sommessamente dire a quest'Assemblea che sarebbe utile, di quando in quando, andare a rileggere il dibattito dei padre costituenti, ovvero dell'Assemblea costituente, che si occupava delle medesime cose di cui ci stiamo occupando oggi con questo attivismo e con questa tendenza all'iperproduzione normativa nell'area della Costituzione, che è una cosa sacra, che andrebbe maneggiata davvero con grande attenzione e con grande circospezione. Capiremmo, infatti, forse, rileggendo quegli atti, che non vi era né distrazione né aura rutilante, ma c'era confronto di culture, confronto

di idee, confronto di posizioni politiche che trovava momenti di convergenza in cui è nato l'atto meraviglioso, grande e straordinario che è la Costituzione.

Ogni alinea e ogni articolo trovavano una propria ragione nel contesto. Se perdiamo di vista il contesto, evidentemente non ci troviamo più. Allora il senso di quel richiamo ai fini sociali è quello che dà contenuto e significato a tutto il resto, cari colleghi. Quindi, la manomissione in tale direzione diventa davvero letale e svuota di significato tutto il resto.

Sono del parere che le regole vadano rispettate. Il Presidente della Camera Buttiglione in questo momento ci ha ricordato che esiste un Regolamento e che noi dobbiamo attenerci ad un Regolamento e, quindi, andiamo avanti su questo punto. Dopo potremo anche immaginare di considerare utile una riflessione più profonda su quello che stiamo compiendo, ma se rompessimo anche questo momento, con un'effrazione nello schema regolamentare, credo che non compiremmo un gesto particolarmente utile per quest'Assemblea.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BENEDETTO DELLA VEDOVA. Signor Presidente, intervengo dopo il Ministro Calderoli, sapendo che siamo in fase di votazione, per ripetere in modo sommesso un invito, non voglio dire un appello. Mi rivolgo anche al presidente Bruno. Ci siamo infilati, come era previsto, in una discussione tutta ideologica e raffazzonata per ragione di tempi, non per ragione naturalmente di qualità degli interventi. Stiamo cercando di fare una norma in fretta e furia, sapendo di fare, in un momento in cui servirebbero cose concrete, un qualcosa che non lascerà traccia nei mesi a seguire nella vita concreta degli italiani.

Io torno a dire: ma come possiamo stare a discutere, confrontandoci con argomenti serissimi su questioni serissime, come quella dell'utilità sociale che può essere vista, accolta o rigettata da tanti punti di vista, improvvisando una discussione in cinque minuti che non serve a nulla, se non abbiamo nemmeno il «decreto sviluppo» a portata di mano (*Commenti dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*)?

Eh no! C'entra! C'entra! È inutile che, mentre arriva l'*iceberg*, come ci è stato detto, stiamo a discutere della sala Vip del *Titanic* su cose astratte, mentre nessuno sta spostando la nave dalla rotta dell'*iceberg*!

In secondo luogo, vorrei dire, onorevole Bruno, che ad agosto in pompa magna (Commissioni riunite a Ferragosto) avevamo deciso, con un accordo molto ampio, che sul pareggio di bilancio si poteva e si doveva opportunamente intervenire, perché quello è un dato concreto che può riverberare positivamente sulla crisi italiana. Avremmo dovuto portare quello in Aula. Mentre siamo a discutere, lo avete già smontato tre volte. C'era la frase di Tremonti come architrave e avete tolto anche l'architrave. Siamo seri! La situazione è seria!

Io chiedo, signor presidente Bruno, che si torni in Commissione e si arrivi in Aula quando è possibile una discussione fattiva, non una contrapposizione ideologica che non è stata ancora stemperata, come sarebbe necessario prima di arrivare in Aula (*Applausi dei deputati del gruppo Futuro e Libertà per il Terzo Polo*).

DONATO BRUNO, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, alla luce del dibattito che si è venuto a sviluppare, soprattutto dopo l'intervento del Governo che ha presentato un subemendamento, credo che il dovere della Commissione sia quello di approfondire questo aspetto che già l'Aula ha contribuito molto a chiarire e chiedere pertanto una sospensione dei lavori e la ripresa del dibattito alle ore 16, per dare la possibilità alla Commissione di poter valutare il subemendamento medesimo.

In via subordinata, la richiesta che avanzo è quella di accantonare, eventualmente, gli emendamenti e i subemendamenti all'articolo 1 e procedere con l'articolo 2, in maniera che alla ripresa, alle ore 16, saremo nelle condizioni, convocato il Comitato dei nove e, nel caso di specie, il *plenum* della Commissione, di approfondire questo aspetto.

PRESIDENTE. Presidente Bruno, vediamo se ho capito bene. Lei propone di sospendere la seduta e di riprendere alle ore 16, in modo da dare anche il tempo per contatti informali che mirino a trovare una soluzione concordata e consensuale. In via subordinata, lei propone di accantonare questo emendamento...

DONATO BRUNO, *Relatore*. Tutti i subemendamenti, signor Presidente, e gli emendamenti all'articolo 1, e di continuare con l'articolo 2.

PRESIDENTE. Quindi lei propone l'accantonamento di emendamenti e subemendamenti relativi all'articolo 1 e di proseguire con l'articolo 2, ciò in via subordinata.

Devo avvisare l'Assemblea che ho anche avuto la richiesta di mettere ai voti la proposta di rinviare in Commissione il provvedimento. Ho dovuto riassumere perché sia chiaro.

MARCO GIOVANNI REGUZZONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARCO GIOVANNI REGUZZONI. Signor Presidente, intervengo sulla proposta del presidente Bruno che mi sembra assolutamente condivisibile e che va nel senso delle parole dell'onorevole Di Pietro che invito anche gli altri colleghi a valutare con attenzione, perché stiamo parlando di una modifica costituzionale, ma c'è una disponibilità importante del Governo che credo non possa essere accantonata. Per cui anche per noi va bene chiedere in via prioritaria la sospensione della seduta ed in via subordinata l'accantonamento dell'articolo 1 e delle relative proposte emendative e proseguendo con l'articolo 2.

GIAN LUCA GALLETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIAN LUCA GALLETTI. Signor Presidente, credo che questo che stiamo affrontando sia il punto cruciale di tutta la revisione costituzionale che stiamo operando sull'articolo 41. Non credo che un problema di questa rilevanza possa essere deciso in tre ore di sospensione o addirittura con un accantonamento di dieci minuti. Un problema di questo genere richiede che l'intero disegno di legge venga rimandato in Commissione per tornare in Aula quando le cose saranno chiare per tutti (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo, Partito Democratico e Futuro e Libertà per il Terzo Polo*) su tutti i punti, perché qui è in discussione la natura del cambiamento che stiamo realizzando.

Quindi formalizzo la proposta di rinvio del provvedimento alla Commissione competente (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo*).

DARIO FRANCESCHINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DARIO FRANCESCHINI. Signor Presidente, l'onorevole Galletti ha già anticipato la proposta delle opposizioni. Il lavoro di questa mattina lo dimostra: siamo di fronte a una materia delicata, a una «bandiera» che il Governo e la maggioranza hanno impugnato in maniera inconsapevole, dimenticando peraltro che una modifica costituzionale in terza e quarta lettura richiede una maggioranza assoluta dei componenti e quindi è del tutto improbabile che la maggioranza abbia la forza di portare a compimento questo provvedimento, e lo stato confusionale in cui sono questa mattina su una materia così delicata - lo ha dimostrato l'intervento del Ministro Calderoli - dovrebbe portare a una scelta di buon senso, quella di bloccare qua il provvedimento.

Per questo motivo noi accettiamo la proposta di accantonamento del Presidente Bruno e immediatamente dopo sottoscriviamo la proposta dell'onorevole Galletti, votiamo il rinvio in Commissione e vediamo cosa ne pensa l'Aula.

PRESIDENTE. Non sono convinto di aver capito bene. Lei, onorevole Franceschini, sottoscrive la proposta di accantonamento?

DARIO FRANCESCHINI. Il presidente Bruno ha proposto l'accantonamento dell'articolo 1 e delle relative proposte emendative. Allora noi possiamo anche accogliere la proposta di accantonamento dato che siamo in fase di dichiarazione di voto. Ho invece dei dubbi che si possa votare il rinvio in Commissione mentre stiamo per votare un subemendamento. Allora accettiamo la proposta di accantonamento, e immediatamente dopo proponiamo il rinvio in Commissione dell'intero provvedimento.

PRESIDENTE. Onorevole Franceschini, abbiamo precedenti di rinvio in Commissione deciso nella fase delle dichiarazioni di voto, per cui ho la facoltà (ed è quello che intendo fare, vista la proposta dell'onorevole Galletti) di mettere ai voti per prima la

proposta più lontana dal corso degli eventi già prefissato, come prescrive peraltro il Regolamento. Successivamente - a meno che non ci sia un consenso - metterei ai voti le proposte via via più vicine alla prosecuzione regolare, «normale», dei nostri lavori.

SIMONE BALDELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, se ho ben capito (chiedo scusa perché c'è un po' di confusione in Aula) la posizione del presidente Franceschini è quella di accettare l'accantonamento, però mettere anche in votazione la richiesta di rinvio in Commissione. Sottolineo che c'è un elemento contraddittorio in tutto questo, nel senso che se si accetta l'accantonamento evidentemente il problema in relazione all'articolo 1 si accantona, e poi si procede con le votazioni sull'articolo 2.

A questo punto mi sembra più ragionevole ancora la proposta di prima istanza del presidente Bruno, che peraltro è relatore del provvedimento, di procedere con una sospensione intanto per verificare quale e quanto margine ci sia per addivenire ad un punto di incontro tra le diverse forze politiche, tra i diversi gruppi parlamentari sugli aspetti del provvedimento che si propone di accantonare, sospendendo così la seduta per riprendere alle 16, ed eventualmente a quell'ora, qualora non si fosse trovato un punto di incontro, procedere con i nostri lavori in base alle proposte che ci sono.

Credo che le parole dell'onorevole Di Pietro siano state di un buon senso esemplare. Tra l'andare a scontrarci in questo momento su una votazione «all'ultimo voto», su chi tra i colleghi è in Aula o chi non è in Aula, dunque all'ultimo voto su una questione procedurale in relazione al rinvio in Commissione o meno (che non è stato ancora maturato da nessuno, ma c'è una proposta in tal senso che aleggia), e invece decidere la sospensione dei lavori per l'approfondimento del testo, credo che in questo contesto quest'ultima opzione rappresenti la strada prima, anche perché viene proposta dal presidente della Commissione che è anche relatore di questo provvedimento.

In secondo luogo sottolineo come accettare l'accantonamento di fatto includa l'idea di andare avanti e non quella di mettere successivamente in votazione il rinvio in Commissione del testo. È una soluzione di buon senso accedere alla prima richiesta del presidente Bruno, quella della sospensione dei nostri lavori, anche perché ci approssimiamo alle 13, orario in cui più o meno è possibile solitamente chiudere la seduta antimeridiana. A questo punto arrivare alle ore 16, dopo il *question time*, probabilmente permetterebbe a tutti di avere le idee più chiare su come procedere, e magari di non dover addivenire ad un voto procedurale sul percorso di questo provvedimento. Infatti non escludo che possa trovarsi un'intesa, come è giusto quando si tratta di provvedimenti che attengono non solo alle leggi di questo Paese ma - in questo caso - alla nostra Carta fondamentale.

PRESIDENTE. Onorevole Baldelli, le sono debitore di una risposta. Non spetta alla Presidenza giudicare della ragionevolezza della sua proposta. Questa proposta può essere accolta solo nel caso in cui esista su di essa una unanimità dell'Aula e, a meno che non cambi la posizione dell'onorevole Galletti e dell'onorevole Di Pietro, e mi

sembra di capire anche dell'onorevole Franceschini dopo il chiarimento che c'è stato, non è facoltà della Presidenza accedere alla sua richiesta.

Quanto alla contraddizione fra rinviare il provvedimento in Commissione e prevedere la sospensione o anche rimandare l'esame del provvedimento al Comitato dei nove, proprio per questa ragione il Regolamento e la prassi prevedono che si metta in votazione prima la proposta più distante dalla continuazione dei lavori e, poi, via via quelle che, invece, si avvicinano di più, in modo che l'Assemblea possa esprimersi liberamente su questo tema.

Se l'onorevole Galletti chiede la parola per fornire ulteriori valutazioni, gliela concedo, altrimenti devo mettere ai voti la proposta del medesimo onorevole Galletti. Onorevole Galletti, intende intervenire?

GIAN LUCA GALLETTI. Signor Presidente, ripropongo la proposta che ho fatto prima, ossia di rinviare l'intero provvedimento in Commissione, perché l'argomento che stiamo trattando è la natura del provvedimento stesso. Non possiamo andare intorno a quello senza rivedere l'intera impostazione del provvedimento.

PRESIDENTE. La proposta Galletti, anzi, più esattamente Di Pietro e Galletti, perché è stata formulata prima dall'onorevole Di Pietro e, poi, dall'onorevole Galletti, rimane in piedi. Prima di metterla ai voti, abbiamo bisogno che si esprima un deputato a favore e un deputato contro, a meno che l'Assemblea non rinunci all'unanimità.

Ha chiesto di parlare contro l'onorevole Baldelli. Ne ha facoltà.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, intendo esercitare il diritto di esprimere la contrarietà su questa proposta, anche perché, in base a quello che avevo capito, l'intervento dell'onorevole Di Pietro non era tanto stato sul rinvio in Commissione, ma era una riflessione - ripeto, si tratta del mio modesto avviso - di buon senso sul fatto che fare una conta, anche su un voto procedurale, su un provvedimento di questo genere forse ha poco senso. Infatti, rinviare adesso questo testo preclude la possibilità di continuare a confrontarci sul merito in Aula. Credo che non ne guadagni di per sé il dibattito.

È una scelta che l'opposizione intende fare malgrado ci sia stato, da parte del Ministro, un intervento, nel corso del dibattito, e la presentazione di un subemendamento che viene incontro ad una questione posta dai colleghi dell'Unione di Centro per il Terzo Polo e da altri colleghi che si sono accodati a tale proposta, anche sottoscrivendo il testo del subemendamento a firma del collega Mantini. Credo che, a fronte di questa disponibilità del Governo, sarebbe stato logico accedere ad una sospensione dei lavori e ad un esame, all'interno del Comitato dei nove, di queste proposte, anche per verificare il testo.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANFRANCO FINI (ore 12,45)

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, ripeto che noi stiamo per votare una richiesta di rinvio in Commissione senza che nessuno abbia visto, esaminato e discusso la

proposta che il Governo, a firma del Ministro Calderoli, ha depositato all'attenzione dell'Assemblea. Credo, quindi, che in questa richiesta di rinvio vi sia, per alcuni aspetti, tatticismo e, per altri, anche un atteggiamento di merito, pregiudiziale alla proposta del Governo che non viene di fatto esaminata. Credo sia doveroso in prima battuta esprimere, a nome dei gruppi di maggioranza, una contrarietà a tale proposta, perché sarebbe stato assolutamente pacifico, lineare, ragionevole e serio accedere alla sospensione richiesta dal presidente Bruno. Vedo, tra l'altro, che, anche al banco del Governo, stanno avvenendo interlocuzioni, immagino in relazione alla proposta che stiamo affrontando.

Signor Presidente, se su ogni proposta che arriva all'attenzione dell'Aula dovessimo trovarci a svolgere diverse votazioni procedurali per il rinvio in Commissione - che ricordo è stato votato anche nella giornata di ieri -, ci troveremmo a dover andare avanti su queste votazioni procedurali.

È evidente, signor Presidente, che nel contenuto la proposta del Ministro Calderoli (*Applausi polemici dei deputati del gruppo Partito Democratico*)... se mi viene concesso di esprimermi, signor Presidente, siamo in una situazione piuttosto caotica. La proposta del Ministro Calderoli, come si evince leggendola, poteva venire incontro anche alle proposte del collega Mantini, che - vorrei sottolinearlo - hanno trovato condivisione in maniera anche trasversale nell'ambito dell'emiciclo; tuttavia credo sia un errore, nel senso che, forse, per primo il collega Mantini avrebbe dovuto dare a se stesso e al proprio gruppo e ai propri colleghi l'occasione di esaminare la proposta ed il testo depositato dal Ministro (*Dai banchi del Partito Democratico si grida: Basta! Tempo!*). Ritengo che questo sia un modo lineare...

GIANCLAUDIO BRESSA. Basta! Basta!

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi prego di consentire all'onorevole Baldelli di concludere il suo intervento. Onorevole Baldelli, ha ancora quaranta secondi di tempo.

SIMONE BALDELLI. La ringrazio, signor Presidente. Intendo peraltro utilizzarli tutti e quaranta.

PRESIDENTE. È un suo diritto.

SIMONE BALDELLI. Grazie Presidente. Credo che questo sarebbe stato il modo più lineare, più sereno e pacato di procedere. Purtroppo, ci troviamo per la seconda volta da quando abbiamo iniziato ad esaminare questo provvedimento a votare una richiesta di rinvio in Commissione che, qualora dovesse essere accolta dall'Assemblea, certamente non sarebbe una vittoria per nessuno perché esaminare i provvedimenti è il nostro specifico dovere, anche confrontandoci nel merito con un dialogo se si vuole serrato, duro, che non deve mai andare sopra le righe ma credo che questo sia il nostro dovere (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione, mediante procedimento elettronico, senza registrazione di nomi, la proposta di rinvio in Commissione del provvedimento.

(È respinta).

La Camera respinge per 12 voti di differenza.

È stata avanzata una proposta di accantonamento da parte del presidente Bruno.

SIMONE BALDELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, se non ricordo male, chiedo aiuto anche al Presidente Bruno e alla Presidenza, la prima richiesta, rispetto alla quale la proposta di accantonamento è soltanto una subordinata, era quella di sospendere i lavori sino alle 16. Quindi, signor Presidente, poiché nel porre in votazione si procede normalmente dalla proposta più distante a quella più vicina al proseguire i lavori, sarebbe, forse, più opportuno porre in votazione la proposta di sospensione.

PRESIDENTE. Presidente Bruno interviene in tal senso?

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, in effetti, considerata la proposta emendativa presentata dal Governo, ho chiesto se si potevano sospendere i lavori per riprenderli alle ore 16. Altrimenti, in via subordinata ho chiesto l'accantonamento.

PRESIDENTE. Quindi presidente Bruno, la proposta principale è quella di sospendere fino alle ore 16?

DONATO BRUNO, *Relatore*. Sì, signor Presidente. Questa era la mia prima richiesta e poi vi è quella subordinata a cui lei faceva riferimento.

PRESIDENTE. Su questa proposta i gruppi come si esprimono?

GIANCLAUDIO BRESSA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, accogliamo questa richiesta, ma vogliamo sottolineare un fatto di particolare gravità: questa mattina in Commissione si aveva la possibilità di affrontare nel merito la questione ed è solo per un problema interno alla maggioranza che, questa mattina, durante i lavori della Commissione, non si è potuto fare quello che adesso tardivamente e solo dopo il dibattito dell'Aula vi accingete a fare. Ciò sta a significare che, di fronte ad un provvedimento così delicato, il vostro stato di confusione è totale. Continuare a cambiare la Costituzione in uno stato di confusione di questo genere è pericolosissimo. Noi accettiamo la sospensione, sperando che possa essere foriera di qualche capacità supplementare da parte vostra, di serietà rispetto ad un tema così delicato.

PRESIDENTE. Tutti i gruppi concordano sulla proposta di sospensione fino alle ore 16, se ho ben capito.

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, mi era parso di capire che il Governo avesse presentato un subemendamento al testo della Commissione.

PRESIDENTE. È in distribuzione.

ROBERTO GIACHETTI. Sì, ma vorrei sapere se lei pensa di concedere dei tempi anche ai gruppi per intervenire su tale materia.

PRESIDENTE. Essendo un subemendamento le ricordo che, a sua volta, non è subemendabile.

ROBERTO GIACHETTI. So che non è subemendabile, infatti le sto chiedendo se sia possibile concedere un tempo aggiuntivo ai gruppi per poter eventualmente intervenire con ulteriori subemendamenti, esattamente come interviene il Governo.

PRESIDENTE. Onorevole Giachetti, lei sa che in questi casi la Presidenza non concede tempi aggiuntivi.

Sospendo a questo punto la discussione, che riprenderà dopo lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata.

Resoconti dell'Assemblea

Allegato A

Seduta n. 538 di mercoledì 19 ottobre 2011

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE: MODIFICHE AGLI ARTICOLI 41, 45, 97 E 118, COMMA QUARTO, DELLA COSTITUZIONE (A.C. 4144-A) ED ABBINATE PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALI: VIGNALI ED ALTRI; VIGNALI ED ALTRI; BELTRANDI ED ALTRI; MANTINI ED ALTRI (A.C. 3039-3054-3967-4328)

A.C. 4144-A - Articolo 1

ARTICOLO 1 DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 4144 NEL TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 41 della Costituzione).

1. L'articolo 41 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 41. - L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principî fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

La legge si conforma ai principî di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi».

PROPOSTE EMENDATIVE RIFERITE ALL'ARTICOLO 1 DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 41 della Costituzione).

Sostituirlo con il seguente:

Art. 1. - *(Modifiche all'articolo 41 della Costituzione)* - All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente: «L'attività economica privata è libera nel rispetto dei principî di concorrenza e di responsabilità sociale»;

b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le parole: «nel rispetto del principio di semplificazione amministrativa».

1. 3. Mantini.

Subemendamenti all'emendamento 1.100 della Commissione

All'emendamento 1.100 della Commissione, sopprimere il capoverso primo comma.

0. 1. 100. 16. Bressa, Amici, Zaccaria, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso primo comma, sostituire le parole: e le attività economiche private sono libere con le seguenti: economica privata è libera.

0. 1. 100. 11. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, dopo il capoverso primo comma, aggiungere il seguente:

«Esse si svolgono secondo i principi della concorrenza e della responsabilità sociale».

0. 1. 100. 17. Lanzillotta, Brugger.

All'emendamento 1.100 della Commissione, dopo il capoverso primo comma, aggiungere il seguente:

«Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale».

0. 1. 100. 21. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sopprimere il capoverso secondo comma.

***0. 1. 100. 6.** Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sopprimere il capoverso secondo comma.

***0. 1. 100. 15.** Amici, Zaccaria, Bressa, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sopprimere il capoverso secondo comma.

***0. 1. 100. 18.** Lanzillotta, Brugger.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sostituire il capoverso secondo comma con i seguenti:

«La legge determina i controlli opportuni sulle modalità del loro esercizio.

Esse non possono svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.»

0. 1. 100. 4. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sostituire il capoverso secondo comma con il seguente:

«Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.»

0. 1. 100. 13. Mantini, Tassone, Compagnon, Peluffo, Strizzolo, Damiano, Capitano Santolini, Galletti, Lanzillotta, Nucara, Viola, De Pasquale.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sostituire il capoverso secondo comma con il seguente:

«La legge ne disciplina e ne controlla l'esercizio a tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana.»

0. 1. 100. 9. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, sostituire le parole da: È permesso fino a: vietato dalla legge che con le seguenti: La legge.

0. 1. 100. 20. Calderisi, La Loggia, Vanalli, Baldelli.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, sopprimere la parola: tutto.

0. 1. 100. 10. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, sopprimere la parola: espressamente.

0. 1. 100. 8. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, sostituire le parole da: non può stabilire fino a: la libertà, la con le seguenti: può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economiche private a tutela dei principi fondamentali della Costituzione, della sicurezza, della libertà, della.

0. 1. 100. 12. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, dopo le parole: la sicurezza aggiungere le seguenti:, la salute.

0. 1. 100. 2. Zeller, Brugger.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, dopo le parole: la sicurezza aggiungere le seguenti:, l'ambiente.

0. 1. 100. 3. Zeller, Brugger.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso secondo comma, dopo le parole: la dignità umana aggiungere le seguenti: e l'utilità sociale.

0. 1. 100. 50. Governo.

All'emendamento 1.100, capoverso secondo comma, sostituire le parole da: È permesso fino a: della Costituzione, con le seguenti: Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e la legge non può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economiche private se non quando necessario a tutelare.

0. 1. 100. 51. Governo.

(Approvato)

All'emendamento 1.100 della Commissione, sopprimere il capoverso terzo comma.

0. 1. 100. 14. Zaccaria, Bressa, Amici, Giachetti, Lo Moro.

All'emendamento 1.100 della Commissione, sostituire il capoverso terzo comma con il seguente:

«Le leggi della Repubblica tutelano e promuovono la libera concorrenza nello svolgimento di ogni attività economica anche agevolando l'accesso al mercato.»

0. 1. 100. 19. Lanzillotta, Brugger.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso terzo comma, dopo le parole: La legge aggiungere le seguenti: esercita gli opportuni controlli sulle modalità di esercizio delle attività economiche e.

0. 1. 100. 5. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso terzo comma, dopo la parola: disciplina aggiungere le seguenti: l'iniziativa e.

0. 1. 100. 30. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti, Giachetti.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso terzo comma, aggiungere, in fine, le parole: , nel rispetto del principio di libera concorrenza.

0. 1. 100. 1. Cazzola, Baldelli.

All'emendamento 1.100 della Commissione, capoverso terzo comma, dopo le parole: attività economiche aggiungere le seguenti: nel rispetto del principio di libera concorrenza.

0. 1. 100. 1. (Testo modificato nel corso della seduta) Cazzola, Baldelli.

(Approvato)

Al comma 1, capoverso, sostituire i commi primo, secondo e terzo con i seguenti:

«L'iniziativa e le attività economiche private sono libere.

È permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, che non può stabilire limitazioni all'iniziativa e alle attività economiche private se non quando necessario a tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà, la dignità umana.

La legge disciplina le attività economiche al fine di impedire la formazione di monopoli».

1. 100. La Commissione.

(Approvato)

Al comma 1, capoverso, primo comma, sopprimere le parole da: ed è fino alla fine del primo comma.

1. 6. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti.

Al comma 1, capoverso, primo comma, sostituire le parole da: ed è fino alla fine del primo comma, con il seguente periodo: La legge determina gli opportuni controlli sulle modalità del loro esercizio.

Conseguentemente, al medesimo capoverso, sopprimere il quarto comma.

1. 4. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti.

Al comma 1, capoverso, primo comma, sostituire le parole da: ed è fino alla fine del primo comma, con il seguente periodo: Esse si svolgono secondo i principi della concorrenza e della responsabilità sociale.

1. 5. Lanzillotta.

Al comma 1, capoverso, primo comma, sopprimere la parola: tutto.

1. 50. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti.

Al comma 1, capoverso, secondo comma, sopprimere le parole:, con i principi fondamentali della Costituzione.

1. 7. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti.

Al comma 1, capoverso, secondo comma, dopo la parola: sicurezza, aggiungere le seguenti:, all'ambiente.

***1. 8.** Zeller, Brugger.

Al comma 1, capoverso, secondo comma, dopo la parola: sicurezza, aggiungere le seguenti:, all'ambiente.

***1. 54.** Zamparutti, Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco.

Al comma 1, capoverso, secondo comma, dopo la parola: sicurezza aggiungere le seguenti:, alla salute.

1. 9. Zeller, Brugger.

Al comma 1, capoverso, sostituire il terzo comma con il seguente: Le leggi della Repubblica tutelano e promuovono la libera concorrenza nello svolgimento di ogni attività economica anche agevolando, per ogni iniziativa economica, l'accesso al mercato.

1. 11. Lanzillotta.

Al comma 1, capoverso, terzo comma, aggiungere, in fine, le parole:, ovvero di tutelare la concorrenza.

1. 60. Contento.

Al comma 1, capoverso, sopprimere il quarto comma.

1. 13. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti.

Al comma 1, capoverso, sostituire il quarto comma con il seguente: La Repubblica promuove e tutela il libero ed effettivo esercizio di ogni attività economica secondo il principio di concorrenza, attraverso la rimozione degli ostacoli esistenti per l'accesso al mercato nella legislazione riguardante lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Le funzioni amministrative ai vari livelli di governo e nelle Autorità indipendenti sono organizzate in modo da facilitare il buon funzionamento del mercato, secondo i principi di semplificazione procedimentale e di tempestività dell'azione.

1. 14. Tassone.

Al comma 1, capoverso, quarto comma, sostituire le parole da: ai principi *fino alla fine del comma, con le seguenti:* al principio del legittimo affidamento nei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini.

1. 51. Favia, Donadi, Borghesi, Evangelisti.

Al comma 1, capoverso, quarto comma, dopo le parole: ai principi *aggiungere le seguenti:* di proporzionalità,.

1. 56. Vignali, Lupi, Gava, Palmieri, Cazzola, Marinello, Vella, Frassinetti, Lorenzin, Centemero, Beccalossi, Renato Farina, Pizzolante, Bernardo, Gottardo, Toccafondi, Versace, Abrignani, Laffranco, Pagano, Aprea.

Al comma 1, capoverso, quarto comma, aggiungere, in fine, le parole: all'avvio dell'attività.

1. 61. Contento.

Al comma 1, capoverso, aggiungere, in fine, il seguente comma:

«È fatto divieto di condonare illeciti commessi per violazioni delle norme, anche fiscali, che regolano l'iniziativa e l'attività economica dei cittadini e delle imprese».

1. 16. Lanzillotta.

Al comma 1, capoverso, aggiungere, in fine, il seguente comma:

«Nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'erogazione di servizi pubblici essenziali è riservata all'iniziativa economica privata, salvo che, per finalità di preminente interesse generale e per garantire efficienza ed efficacia, la legge non consenta agli enti pubblici l'esercizio dell'attività economica.»

1. 58. Della Vedova.

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis. - L'articolo 43 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 43. - Nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'erogazione di servizi pubblici essenziali è riservata all'iniziativa economica privata, salvo che, per finalità di preminente interesse generale e per garantire efficienza ed efficacia, la legge non consenta agli enti pubblici l'esercizio dell'attività economica.».

Conseguentemente, sostituire il titolo con il seguente: Modifiche agli articoli 41, 43, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

1. 050. Della Vedova.

Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis. - 1. All'articolo 43 della Costituzione, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente:

«Lo Stato e gli altri enti pubblici gestiscono tali imprese secondo le regole della concorrenza».

1. 01. Lanzillotta.



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Elementi per l'audizione in materia di introduzione del
principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale**

*(Commissioni riunite I - Affari costituzionali e
V - Bilancio, Tesoro e Programmazione)*

26 ottobre 2011



La

Corte dei Conti

N.54/AUD/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Nicola MASTROPASQUA, Pietro DE FRANCISCIS, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPUI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la nota n. 3498/COM del 18 ottobre 2011 a firma del Presidente della Commissione bilancio tesoro e programmazione del Senato della Camera dei deputati;

Uditi, nell'adunanza del 24 ottobre 2011, i relatori: Pres. Paolo Neri, Cons. Maurizio Pala, Cons. Marco Pieroni, Cons. Enrico Flaccadoro e Cons. Natale A.M. D'Amico;

DELIBERA

l'approvazione degli elementi per l'audizione presso le Commissioni congiunte, I Affari Costituzionali e V Bilancio della Camera dei Deputati, sul d.d.l. Costituzionale A.C. 4620 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

I RELATORI

F.to Paolo NERI
F.to Maurizio PALA
F.to Marco PIERONI
F.to Enrico FLACCADORO
F.to Natale A.M. D'AMICO

IL PRESIDENTE

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 26 ottobre 2011.

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

INDICE

1. Vincoli europei e pareggio di bilancio
2. Il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il governo della finanza pubblica
3. La legge rinforzata: principi e criteri
4. Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economica
5. Competenza economica e saldi di finanza pubblica
6. L'equilibrio di bilancio nelle amministrazioni locali
7. I limiti all'indebitamento per le amministrazioni locali
8. L'operatività della regola costituzionale: i problemi aperti
9. La competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario
10. Monitoraggio, controlli e giustiziabilità

1. Vincoli europei e pareggio di bilancio.

Con le proposte di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale si intende rafforzare l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea.

I vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea sono consolidati dalla fissazione di alcuni principi costituzionali: il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche; il divieto per il bilancio dello Stato di ricorrere all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico o per uno stato di necessità; la limitata facoltà di indebitamento degli enti territoriali condizionata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e, comunque, all'equilibrio complessivo del comparto.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è, comunque, un'operazione complessa, per il successo della quale è necessario il concorso di una molteplicità di adempimenti. Il rispetto dei principi fissati dalla riforma non dipende, infatti, soltanto dal contenuto delle modifiche al testo costituzionale (che, pure, vanno esaminate per verificarne la rispondenza ad un disegno coerente), ma anche (e soprattutto) dalla capacità di realizzare, in modo congruo e concatenato, modifiche rilevanti nella legislazione contabile e nelle procedure decisionali relative al ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Lo schema di riferimento deve, perciò, tradursi "in principi e criteri" in grado di fornire al Governo e alle amministrazioni pubbliche una guida concreta per la fissazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, per il monitoraggio della spesa e delle entrate, per le attività di controllo *ex ante* ed *ex post* dei conti pubblici, per l'adozione di interventi correttivi.

Alla c.d. "legge rinforzata" è assegnata la funzione di quadro di riferimento della contabilità e della finanza pubblica; un quadro nel quale devono essere definite alcune questioni fondamentali, come: il perimetro di riferimento delle nuove regole (quali settori e/o quali enti); i limiti e il significato dell'equilibrio dei bilanci, le eccezioni alla regola del pareggio e al divieto di indebitamento; i margini per la compensazione tra settori o tra enti, il momento contabile da monitorare (cassa, competenza giuridica o

competenza economica); i ruoli e le responsabilità in tema di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni quantitative necessarie per le procedure di controllo *ex ante* ed *ex post*; le competenze e le modalità per i controlli preventivi e successivi.

In primo luogo, risulta chiara e condivisibile la scelta innovativa (rispetto all'impianto della vecchia legge n. 468 del 1978) di estendere l'ambito di applicazione delle norme di contabilità e di finanza pubblica al complesso delle amministrazioni pubbliche, nozione i cui confini discendono dal rispetto delle regole internazionali di contabilità nazionale (SEC'95) che definiscono i criteri di inclusione degli enti.

L'Istituto nazionale di statistica è tenuto a pubblicare annualmente in Gazzetta Ufficiale l'elenco delle unità istituzionali che compongono il settore delle Amministrazioni pubbliche (articolo 1 comma 3 legge 196/2009). A tale aggregato, dunque, si devono rapportare i documenti programmatici nel fissare gli obiettivi di saldo (l'indebitamento netto) o di debito e le istituzioni di controllo, allorché si intenda verificare *ex ante* ed *ex post* la coerenza tra andamenti previsti o realizzati e gli obiettivi stessi. Gli obiettivi, inoltre, devono essere espressi anche per i principali sottosectori del conto delle amministrazioni pubbliche (Stato e altre Amministrazioni centrali, enti territoriali ed enti di previdenza e assistenza).

In secondo luogo, si deve osservare come la nozione di equilibrio di bilancio si presti ad una lettura non univoca. E il confronto tra le diverse proposte di riforma non dissolve le incertezze e le perplessità in proposito.

Anche avendo a riferimento il progetto governativo, si può rilevare che il testo normativo richiama il "perseguimento degli equilibri di bilancio", mentre la relazione introduttiva si riferisce esplicitamente al "pareggio". Si tratta di una questione non solo nominalistica che, pertanto, riversa sulla "legge rinforzata" un onere interpretativo di non marginale rilievo, soprattutto con riguardo ai contributi richiesti ai diversi livelli di governo.

2. Il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il governo della finanza pubblica.

La scelta del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche come aggregato di riferimento per la gestione della finanza pubblica discende dall'esigenza di confrontabilità degli andamenti dei conti pubblici dei diversi Paesi europei. Tuttavia il ricorso a tale criterio contabile impone percorsi tecnicamente non agevoli e solleva

questioni interpretative che si riflettono anche sulla lettura dei nuovi principi costituzionali.

Una prima questione è connessa all'orientamento – comune alle diverse proposte di legge e in linea con gli indirizzi europei – secondo il quale il pareggio di bilancio deve essere calcolato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*.

In altri termini, ogni qualvolta il tasso di crescita effettivo dell'economia rimane al di sotto del tasso di crescita potenziale, occorre depurare il bilancio dagli effetti connessi a questo minor prodotto. Le metodologie utilizzate, anche dalle istituzioni internazionali, per compiere questa depurazione sono assai diversificate. La stessa stima del tasso di crescita potenziale è questione complessa, che ammette diverse soluzioni tecniche. Sembra, pertanto, opportuno rimettere la scelta alla preliminare valutazione del Governo, al quale la Costituzione attribuisce una riserva di iniziativa in materia di bilancio, e all'attento scrutinio tecnico di un organo in posizione di terzietà, chiamato a giudicare della fondatezza sia delle previsioni formulate dal Governo in sede di predisposizione del bilancio preventivo, sia delle motivazioni fornite in sede di rendiconto nel caso che l'emersione *ex post* di un disavanzo venga giustificata con un andamento economico peggiore del previsto.

In astratto, poi, la correzione per l'andamento ciclico dell'economia dovrebbe agire simmetricamente sia nelle fasi avverse per giustificare un deficit, sia nelle fasi favorevoli, obbligando ad un avanzo. Sul piano pratico è tuttavia preferibile la soluzione, proposta in numerosi d.d.l. all'attenzione del Parlamento, secondo la quale nelle fasi avverse è possibile registrare un disavanzo pari all'effetto del ciclo sul bilancio (lasciando operare i c.d. “stabilizzatori automatici”), salvo poi compensare questo disavanzo “ammortizzandolo” in un arco di tempo delimitato.

Attraverso questa soluzione, si garantirebbe nel periodo medio-lungo una stabilità nel livello assoluto del debito pubblico; la sua incidenza in rapporto al PIL decrescerebbe in proporzione pari al tasso di crescita nominale del prodotto.

Oltre alla possibilità, generalmente e opportunamente prevista, di un bilancio che si discosti dal pareggio in relazione allo sfavorevole andamento ciclico dell'economia, occorrerà prevedere anche la possibilità che ciò avvenga in relazione ad eventi eccezionali, ovviamente non tipizzabili (calamità naturali, emergenze sanitarie...). Per

evitare che questi eventi eccezionali divengano il facile *escamotage* attraverso il quale sfuggire al vincolo di pareggio del bilancio, si può pensare a due diversi strumenti. Il primo è simile a quello relativo agli effetti delle fasi cicliche avverse: non dovrebbe essere consentito che un evento eccezionale produca un incremento permanente del livello del debito e, per evitare che ciò accada, occorre prevedere che gli effetti finanziari siano anch'essi compensati in un arco di tempo delimitato. Il secondo attiene all'ipotesi che l'eccezionalità dell'evento venga sancita da una maggioranza parlamentare più ampia di quella necessaria per sostenere il Governo.

3. La legge rinforzata: principi e criteri.

In particolare la proposta di legge governativa (A.C. 4620) prevede l'aggiunta di un comma terzo nell'ambito dell'art. 53 Cost.

A parte le valutazioni di carattere "topografico" e di formulazione, deve convenirsi, nel merito, sull'introduzione dei principi di "equilibrio dei bilanci e di contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni".

I criteri e i contenuti di tale principio – alla luce del quale vanno poi coerentemente interpretati gli artt. 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost. come riformulati dagli artt. 2 e 3 del d.d.l. governativo – sono affidati ad una legge connotata dall'approvazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, e dunque qualificabile come "legge rinforzata", con competenza specifica nella materia in esame e modificabile solo con legge da approvare con la medesima maggioranza qualificata.

Al riguardo sarebbe auspicabile prevedere un termine entro il quale approvare detta "legge rinforzata", dato che essa costituirebbe condizione per l'operatività del principio del pareggio.

Per quanto riguarda la formulazione dei "criteri e principi", tale legge dovrebbe prevedere, per taluni profili, una disciplina puntuale, sia per sussumere in essa alcune disposizioni già contenute nella vigente legislazione di contabilità pubblica, sia in tema di "misure di correzione" finalizzate al rientro da disavanzi pubblici accertati a consuntivo.

Si pone inoltre la questione circa la possibile sovrapposibilità tra le due fonti normative, quella “rafforzata”, che in situazione di necessità può legittimare il ricorso all’indebitamento, e il potere di decretazione di urgenza di cui all’art. 77 Cost.

La questione circa la possibile sovrapposibilità tra le due fonti normative sembra esclusa dal diverso ambito di operatività della c.d. legge rinforzata che definisce il quadro degli equilibri di bilancio (*rectius*, limiti al ricorso all’indebitamento) entro il quale il decreto-legge che dovesse introdurre nuove spese o minori entrate dovrà operare, pena la violazione del principio costituzionale del pareggio come sopra definito.

Il disegno di legge del Governo (art. 2, che riformula l’art. 81, primo comma) prevede poi la possibilità di ricorrere all’indebitamento soltanto in due casi: 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 bilancio.

Mentre lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, le caratteristiche della c.d. fase avversa del ciclo economico dovrebbero essere esplicitate dal Governo negli strumenti della programmazione e di bilancio.

4. Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economica.

Difficili passaggi caratterizzano anche la fase di costruzione dei conti e quella di definizione degli obiettivi e degli strumenti per conseguirli e discendono, soprattutto, dalla complessità dei “trattamenti” ai quali devono essere sottoposti i bilanci finanziari degli enti inclusi nelle Amministrazioni pubbliche al fine di ridefinirne gli aggregati secondo il SEC’95, che adotta una contabilizzazione per “competenza economica”. La portata di tali trattamenti è rilevante: se si guarda ai saldi, gli scostamenti tra i due modelli di conti sono spesso ampi. Pertanto, la disponibilità piena e tempestiva di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica per lo Stato e per gli altri livelli di governo (*ex ante* ed *ex post*) è la condizione necessaria perché si possano definire le modalità per l’esercizio del controllo sui conti pubblici su basi operative coerenti con le esigenze poste dalle verifiche in sede di Commissione europea. In proposito, va ricordato che già con la legge di riforma della contabilità (legge n.

196/2009 come novellata dalla legge n. 39/2011) è stato migliorato significativamente il quadro informativo alla base del ciclo di bilancio e di programmazione economico finanziaria.

Infatti, il DEF deve ora esporre il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo, con gli obiettivi programmatici articolati anche per sottosectori delle amministrazioni pubbliche. Le previsioni tendenziali a legislazione vigente dei flussi di entrata e di spesa sono elaborate con riguardo ai conti economici dei principali sottosectori (Stato e altre amministrazioni centrali, enti territoriali ed enti di previdenza e assistenza), la cui costruzione risulta analiticamente descritta nella prevista “Nota metodologica” sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

5. Competenza economica e saldi di finanza pubblica.

Il controllo dei flussi di spesa e di entrata che si muove nell’ambito delimitato del bilancio e del rendiconto, redatti secondo i canoni consolidati della contabilità pubblica (e quindi rispondendo ai criteri della competenza giuridica e della cassa) e con riferimento alla sola “gestione di bilancio” (che esclude la considerazione della “gestione della tesoreria”) – come è oggi operato dalla Corte anche con esiti giurisdizionali – risponde ad esigenze di natura parzialmente diversa da quelle derivanti dall’integrazione e dall’armonizzazione dei programmi di riequilibrio della finanza pubblica in Europa. Di conseguenza, pone problemi di adeguamento anche con riguardo ai compiti di controllo che dovrebbero discendere dal nuovo progetto di costituzionalizzazione degli equilibri di bilancio.

L’esperienza storica conferma come il livello e il segno del saldo di bilancio dello Stato (ad es. il saldo netto da finanziare) non siano confrontabili con il saldo del conto economico dello Stato (l’indebitamento netto).

Secondo l’attuale formulazione delle modifiche da apportare all’art. 81 Cost. sembra evidente che l’equilibrio del bilancio dello Stato debba intendersi riferito al saldo del conto economico, cioè all’indebitamento netto nell’accezione che lo depuri dalla componente ciclica e dalle misure *una tantum*.

Si tratta di un criterio che – rispetto al saldo netto da finanziare della contabilità pubblica – è più in linea con i principi direttivi richiamati dal disegno di legge, quale il divieto di ricorso ad operazioni di indebitamento, poiché il saldo di competenza economica misura propriamente l’entità delle risorse che l’amministrazione pubblica richiede agli altri settori istituzionali per “coprire” parte delle spese finali.

Pertanto, è necessario immaginare che anche il controllo sui conti dello Stato sia posto in grado di effettuare le verifiche, sia a preventivo che a consuntivo, sull’andamento del “conto economico”.

A tal fine, la legge rinforzata dovrebbe integrare e potenziare l'apparato informativo e metodologico già tracciato dalla riforma della contabilità pubblica, preconstituendo gli elementi essenziali per il monitoraggio della finanza statale.

In tal modo, in sede di previsione, sarà possibile realizzare un efficace controllo di coerenza del progetto di bilancio con gli obiettivi programmatici. Ove si proceda all'abolizione del terzo comma dell'art. 81 della Costituzione proposta nel progetto di riforma governativo – con il conseguente superamento della c.d. “formalità” della legge di approvazione del bilancio dello Stato e l'integrazione, in un unico disegno di legge, del tradizionale bilancio a legislazione vigente e della manovra correttiva (ora affidata alla legge di stabilità) sarà necessario che sia il disegno di legge che la legge di bilancio esponcano, sia per gli aggregati di spesa e di entrata che per i saldi, e distintamente in termini finanziari e di contabilità nazionale, la quantificazione degli andamenti tendenziali separata da quella degli effetti attesi dagli interventi correttivi.

Una essenziale informazione aggiuntiva dovrebbe, poi, riguardare gli effetti in termini di fabbisogno di cassa, in modo da offrire elementi utili a valutare i risultati attesi sulla variazione del debito.

Pertanto, nell'ipotesi dell'espunzione del vigente comma terzo dell'art. 81 Cost., occorrerebbe garantire, a fini di chiarezza delle scritture contabili, l'evidenziazione nella nuova legge di bilancio in modo trasparente delle tre distinte tipologie di legislazione di spesa in cui verrebbe ad articolarsi il nuovo provvedimento legislativo, e cioè: la legislazione vigente, le politiche invariate e le misure di correzione, indicando, per ciascuna di dette voci, i riflessi sui tre saldi ora individuati nella vigente legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, e cioè saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

In sede di consuntivo, invece, la coerenza con le regole europee impone che la verifica dell'andamento della finanza statale sia effettuata con criteri del tutto diversi e in una fase anticipata rispetto alla parificazione del rendiconto generale dello Stato. Infatti, la disponibilità all'inizio di marzo dei conti delle Amministrazioni pubbliche elaborati dall'Istat e relativi all'anno precedente e il nuovo calendario della programmazione europea, che colloca la presentazione del DEF al mese di aprile, necessariamente comportano una valutazione dei risultati conseguiti e delle cause di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni nonché delle difficoltà di funzionamento

dei meccanismi posti a presidio del coordinamento della finanza pubblica. Una analisi che deve riguardare anche l'adeguatezza e l'efficacia delle misure di rientro di eventuali disavanzi.

Si conferma, in conclusione, il legame stringente che - ai fini di un'efficace funzionamento delle regole per il pareggio di bilancio - si deve instaurare tra le norme costituzionali riformate e i "principi e criteri" affidati alla legge rinforzata. Ciò induce a ritenere opportuna l'introduzione di un termine breve (sei mesi) per l'approvazione di tale legge attuativa, così come previsto nella riforma realizzata in Spagna.

6. L'equilibrio di bilancio nelle amministrazioni locali.

Tutti i disegni di legge presentati prevedono l'estensione alle amministrazioni territoriali degli obiettivi di equilibrio dei bilanci e di contenimento del debito. Diverse risultano, tuttavia, le modifiche che si ritiene di introdurre al testo costituzionale per ottenere tale risultato. La proposta governativa opera attraverso la modifica all'articolo 53 che estende alla Repubblica il vincolo dell'equilibrio e sembra prevederne l'applicazione ad ogni singolo ente territoriale (art. 119, primo comma). Altri progetti di legge prevedono l'applicazione al complesso delle Amministrazioni pubbliche attraverso le modifiche dell'articolo 81 o l'inserimento del vincolo nell'articolo 119. Altri ancora ne prevedono l'applicazione alle sole regioni e province, lasciando la possibilità ai comuni di finanziare in debito le opere infrastrutturali (ma vietandone l'utilizzo per la ricapitalizzazione di società partecipate)

La necessità di mantenere una impostazione di principi nel testo costituzionale porta poi ad affidare alla "legge rinforzata" (una nuova legge di contabilità) il compito, tra l'altro, di definire le modalità operative per perseguire il pareggio nel complesso delle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, dovranno essere precisate:

- le modalità del coordinamento tra regole attinenti al bilancio dello Stato e quelle che assicurano il contributo all'equilibrio complessivo da parte degli altri enti della PA (che si sostanziano in "verifiche a consuntivo" e nella previsione di eventuali "misure di correzione");
- i margini di flessibilità dei meccanismi posti alla base del contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica (il Patto di stabilità interno, il Patto per la salute);

- l'individuazione delle modalità di gestione dell'accesso all'indebitamento secondo le modifiche proposte all'articolo 119 della Costituzione (in particolare del comma 6).

Si tratta di un'impostazione condivisibile, tenuto anche conto che la responsabilità della politica nelle fasi negative del ciclo economico nonché per eventi eccezionali deve rimanere nella responsabilità del legislatore statale, poiché solo a tale livello è possibile disciplinare il riassorbimento di eventuali aggiustamenti richiesti dall'andamento imprevisto di entrate e spese "nazionali".

Il riferimento ad un vincolo imposto singolarmente a ciascun ente interessato, relativo al proprio saldo di bilancio assunto a riferimento per l'equilibrio, rappresenta, poi, una condizione imprescindibile proprio ove si voglia conciliare tale vincolo per l'aggregato delle amministrazioni territoriali con il ricorso al debito per le spese di investimento che viene mantenuto.

7. I limiti all'indebitamento per le amministrazioni locali.

La estensione della regola fiscale alle amministrazioni territoriali comporta poi modifiche all'articolo 119 che nel disegno di legge proposto dal Governo sono affidate all'articolo 3 che interviene, modificandoli, sul primo e sul sesto comma.

La modifica al primo comma è volta, secondo quanto specificato nella relazione illustrativa, "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". Sicché la previsione del principio dell'equilibrio dei bilanci delle singole amministrazioni locali costituisce un corollario dell'autonomia finanziaria loro attribuita.

Il ricorso all'indebitamento viene, poi, assoggettato, con la modifica del sesto comma, ad un duplice (e distinto) vincolo. Uno, di natura finanziaria, volto a garantire per ciascun ente che siano accantonate contabilmente in bilancio le risorse necessarie al rimborso del prestito; e un secondo, di natura economica, in grado di garantire, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, il rispetto dell'obiettivo di equilibrio.

Le amministrazioni locali potrebbero finanziare con indebitamento la spesa per investimenti, a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complessivo

sottosettore delle amministrazioni locali. Escludendo una compensazione all'interno del sottosettore delle amministrazioni locali (ingestibile sia nella fase di previsione che in quella a rendiconto), la disposizione sembra voler confermare quanto previsto nella normativa vigente: permettere in ambito regionale la compensazione incrociata tra posizioni di avanzo di alcuni enti e di disavanzo di altri. Tale disposizione normativa consentirebbe, infatti, a ciascuna regione di formulare compensazioni sia orizzontali, tra enti del medesimo comparto, sia verticali, tra la propria posizione di bilancio e quella degli enti territoriali del proprio territorio. Il compito di autorizzare l'ente deve essere necessariamente lasciato al Patto regionale che dovrebbe regolare il ricorso al debito a fronte di avanzi e prevedere il contributo dello stesso ente per gli anni a venire.

In pratica l'articolo 119 così modificato vincola le amministrazioni locali, senza eccezioni, all'equilibrio di parte corrente, ma opportunamente lascia aperta la possibilità di queste ultime di indebitarsi per realizzare investimenti, a condizione che i disavanzi in tal modo espressi da alcuni enti siano compensati da altri soggetti, assicurando in tal modo, a livello aggregato, il perseguimento dell'obiettivo cumulato di pareggio.

La novella costituzionale ripropone, quindi, meccanismi già noti alle amministrazioni locali perché previsti dalla recente disciplina del Patto di stabilità interno, sempre più orientato ad una gestione regionalizzata degli obiettivi individuali che consenta di compensare esigenze finanziarie diverse. Al riguardo, nella valutazione della gestibilità di un vincolo di così forte impatto sulle possibilità di finanziamento con debito degli investimenti delle amministrazioni locali (a cui sono riferibili oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici) non si può non considerare che, nella esperienza recente, forte ne è stata finora la caratterizzazione geografica (le regioni che hanno avviato sperimentazioni in tal senso appartengono solo all'area centro-settentrionale del Paese) ed evidente l'incidenza sul meccanismo di compensazione della numerosità ovvero del peso finanziario degli enti che possono farsi carico dei disavanzi necessari ad altri.

8. L'operatività della regola costituzionale: i problemi aperti.

Non sono poche le questioni che si devono essere affrontate per rendere operativa la regola costituzionale del "pareggio" per le amministrazioni locali.

Va innanzitutto valutato se il riferimento a saldi obiettivi espressi in competenza mista rappresenti una soluzione soddisfacente, sia dal punto di vista della rappresentazione dei conti delle amministrazioni locali in termini di contabilità economica (su cui si basa il vincolo costituzionalizzato), sia in rapporto alle necessità di programmazione e gestione effettiva delle amministrazioni territoriali.

Se il saldo in competenza mista è sicuramente più in linea con l'indebitamento netto cui si fa riferimento per la verifica dei parametri europei, non risulterebbe strumento esaustivo, per verificare l'equilibrio del bilancio ed il contenimento del livello di indebitamento. Infatti, come le risultanze hanno ampiamente dimostrato, il saldo di competenza mista che esprime un vincolo unico per la parte corrente e la parte capitale, potrebbe nascondere anche disavanzi di parte corrente coperti dalle entrate straordinarie sottratte alla spesa in conto capitale, ormai sempre più contenuta; inoltre, essendo un saldo calcolato sulle entrate e sulle spese finali non permette di controllare il nuovo debito dell'ente. Da non sottovalutare, infine, la molteplicità di correzioni e depurazioni previste ai fini del Patto e che non troverebbero giustificazione nella verifica dell'equilibrio complessivo del bilancio.

L'adozione dei saldi di bilancio come parametro di riferimento cui ancorare il rispetto dell'equilibrio richiede il superamento di regole fiscali basate sull'imposizione di vincoli alla dinamica delle sole spese, non sufficienti a perseguire le finalità insite nel nuovo assetto costituzionale.

Si tratterebbe, quindi, di rivedere le modalità di funzionamento del Patto regionale, abbandonando il riferimento a tetti di spesa. Ciò potrebbe richiedere la definizione di saldi differenziati per le funzioni esercitate in relazione a livelli essenziali delle prestazioni e nelle altre funzioni. Una operazione che dovrebbe essere resa più semplice con l'attuazione del federalismo fiscale e il ridisegno del sistema di finanziamento delle regioni.

Un ulteriore nodo che emerge con la riforma proposta concerne la legittimità o meno di manovre finanziarie annuali che richiedano un contributo a carico delle amministrazioni territoriali. Infatti, essendo l'obiettivo da perseguire l'equilibrio di bilancio, è lecito chiedersi se possano essere imposti alle amministrazioni saldi in avanzo (come richiesto al momento dalla legge 220/2010 che fissa, a decorrere dal 2011, un obiettivo strutturale di pareggio di competenza mista per ciascun ente soggetto al Patto ed una regola specifica per definire il contributo aggiuntivo di ognuno alla manovra di finanza pubblica). Il novellato primo comma dell'art. 119 Cost. riconosce autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci, con ciò rendendo più arduo giustificare l'attivazione della leva fiscale oltre le necessità di pareggio.

Si pone, in altri termini, il problema di come garantire il concorso delle amministrazioni locali alle manovre di finanza pubblica. Il mero obbligo dei diversi comparti amministrativi all'equilibrio non sembra chiarire su quali basi potrà essere eventualmente richiesto, ove necessario, un concorso di tutti gli enti al conseguimento di rilevanti avanzi primari al fine di compensare la quota di spesa per interessi che grava in larga misura sulle amministrazioni centrali.

Al riguardo, va osservato come l'adozione del principio di equilibrio dei bilanci non sembra destinata ad escludere che alle predette amministrazioni possa essere richiesto di esporre situazioni di avanzo di bilancio, al fine di compensare eventuali situazioni di disavanzo delle amministrazioni centrali e, in particolare, dello Stato. La modifica proposta non incide, infatti, sulle prerogative di Stato e Regioni attribuite dalla Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica, né sull'operare, quindi, del Patto di stabilità interno che, pur disponendo già fin d'ora la condizione di equilibrio come condizione ordinaria per gli enti, in molti casi ha dovuto imporre negli ultimi anni vincoli di avanzo contabile, sia a livello di singole amministrazioni locali, sia a livello di comparto.

9. La competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario.

Al fine di evitare l'insorgenza di possibili conflitti, anche di ordine costituzionale, circa la legittimità della richiesta di eventuali sforzi aggiuntivi, rivolta a singole amministrazioni che già assolvono all'obbligo costituzionale di equilibrio del proprio bilancio, in alcuni dei disegni di legge si propone di modificare l'attuale disposizione che attribuisce l'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento finanziario alla competenza legislativa concorrente. Mentre appare da condividere l'ipotesi di attribuire alla esclusiva responsabilità dello Stato l'armonizzazione dei bilanci, l'opportunità di uno spostamento della competenza in materia di coordinamento finanziario nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato va attentamente valutata, anche in considerazione del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria (Corte costituzionale, sentenza n. 17/2004) sotteso alla riforma costituzionale del 2001 in senso federale.

Per questa ragione un possibile ripensamento della disciplina costituzionale potrebbe eventualmente suggerire di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato una portata riferita a quelle misure necessarie ad assicurare il rispetto dei vincoli finanziari di natura economico-finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche se la recente giurisprudenza costituzionale avvalorava la tesi che le disposizioni statali volte a dare attuazione al Patto di stabilità e crescita costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. A tal riguardo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenza n. 229/2011), oltre ad elaborare una nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ha precisato come la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica possa far sì che la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo».

Inoltre la Consulta, esplicitando il significato di disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ha messo in rilievo il carattere “finalistico” dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata», specie se correlati all'esigenza della verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, in un ambito – come quello del Patto di stabilità interno – strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari.

Coerente con tale impostazione è la conferma, contenuta nel DEF 2011, secondo cui il Patto di stabilità interno costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano. Ad esso si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare in particolare la dinamica della spesa per il personale.

Il Patto di stabilità interno determina le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza.

Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente richiamato nel citato articolo 119 della Costituzione, che ha costituzionalizzato il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente, che consente alle Amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti.

In ogni caso va evidenziato come la riconducibilità del principio di coordinamento finanziario nell'ambito della competenza legislativa concorrente ha finora consentito di

avvalorare l'essenziale ruolo della Regione ai fini del coordinamento della finanza locale.

10. Monitoraggio, controlli e giustiziabilità.

Un punto nodale per l'effettiva realizzazione del principio dell'equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo, sia nella fase formativa, sia in quella consuntiva.

Al riguardo, si pone in primo luogo l'esigenza della giustiziabilità delle eventuali violazioni dell'art. 81. Le varie modifiche proposte sono sostanzialmente concordi nell'estendere alla legge di bilancio il principio già contenuto nella formulazione originaria dell'art. 81 relativamente all'equilibrio finanziario delle nuove leggi comportanti oneri. Tale principio, come è noto, ha subito, soprattutto in relazione alle regole dell'Unione europea, una evoluzione che ha condotto al suo riferimento non soltanto, come in passato, ai soli effetti nei riguardi del saldo netto da finanziare di competenza, ma anche a quelli sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della P.A.

Le modifiche proposte si iscrivono nel solco dell'originario principio einaudiano, ponendo sostanzialmente in luce, attraverso una più esplicita statuizione, gli effettivi intendimenti ultimi del Costituente.

Conseguentemente, non appare dubbio che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba continuare a conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni delle statuizioni dell'art. 81, e che il giudice remittente in via generale non possa che continuare ad essere la Corte dei conti.

Ciò posto, si ritiene però che si rendano necessarie innovazioni alle modalità di accesso di quest'ultima alla Corte costituzionale, modifiche del resto già prese in considerazione fin dal lontano 1984 dalla Commissione Bozzi e tradotte in un disegno di legge di modifica dell'art. 81 presentato dall'on. Andreatta, nonché contenute in alcune delle proposte all'esame.

Sinora, infatti, la Corte dei conti ha potuto rimettere al giudice delle leggi le questioni di legittimità costituzionale soltanto in via incidentale, in occasione o del giudizio sulle variazioni di bilancio nella tradizionale sede del controllo preventivo o del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato e delle regioni a statuto speciale.

Si tratta di un procedimento che coinvolge soltanto una parte delle leggi aventi riflessi finanziari, in quanto non tutte comportano l'adozione di provvedimenti di variazione di bilancio.

Appare invece opportuno che, per rispondere ad imprescindibili esigenze di tempestività e di completezza, da cui dipende in definitiva l'effettiva incisività del sistema, sia consentito alla Corte dei conti l'accesso in via principale alla Corte costituzionale per tutte le questioni inerenti alle statuizioni dell'art. 81 e che tale principio, per le sue implicazioni di natura ordinamentale, sia recepito direttamente dal testo costituzionale attraverso una integrazione dello stesso articolo.

Peraltro, per limitare le conseguenze negative di una eventuale remissione alla Corte costituzionale della legge di bilancio, sarebbe opportuno integrare la norma con la fissazione di termini brevi per la remissione stessa e di termini altrettanto brevi per la decisione della Corte.

Oltre ai compiti in tema di giustiziabilità delle prescrizioni dell'art. 81, la Corte dei conti, nella sua qualità di organo ausiliario del Parlamento nelle materie di contabilità pubblica, fornisce stabilmente, come è noto, referti sulla quantificazione e copertura degli oneri recati dalle nuove leggi (ivi compresa ovviamente la legge di stabilità, il cui contenuto dovrebbe ora, con ogni probabilità, essere assorbito nella legge di bilancio) e referti sul coordinamento della finanza pubblica, nonché, su richiesta di volta in volta, referti sui documenti di programmazione e sui disegni di legge di stabilità e di bilancio.

Si ritiene al riguardo che, in relazione alle norme dirette alla formazione ed alle verifiche a consuntivo degli atti e procedimenti connessi agli obiettivi di equilibrio dei conti pubblici - la cui determinazione dovrà costituire il nucleo centrale della legge rinforzata - si renda necessario ampliare ed istituzionalizzare i compiti attualmente svolti.

In particolare, appare opportuno che l'attività finora esercitata attraverso audizioni sui documenti di programmazione e sul disegno di legge di stabilità, di volta in volta richieste dalle Commissioni parlamentari, venga recepita dalla legge rinforzata e resa in tale sede coerente con il nuovo assetto normativo, prevedendo in proposito l'obbligo di referto al Parlamento.

Appare altresì opportuno che venga legislativamente sancito – sempre nella legge rinforzata – il necessario apporto della Corte, anche qui prevedendo l’obbligo di apposito referto, per le verifiche a consuntivo sull’equilibrio dei bilanci e sul rispetto degli obiettivi in tema di contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni.

In entrambi i casi, onde consentire una maggiore completezza dell’esame parlamentare, potrebbe essere previsto l’obbligo per il Governo di fornire, entro tempi prestabiliti, le sue controdeduzioni alle osservazioni formulate dalla Corte.

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento istituzioni
Altri Autori:	Servizio Bilancio dello Stato , Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera , Ufficio Rapporti con l'Unione Europea
Titolo:	Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - A.C. 4620 e abb. - Schede di lettura
Riferimenti:	AC N. 4620/XVI AC N. 4205/XVI AC N. 4525/XVI AC N. 4596/XVI AC N. 4607/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 551
Data:	04/10/2011
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni V-Bilancio, Tesoro e programmazione

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di Progetti di legge

Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale A.C. 4620 e abb.

Schede di lettura

n. 551
(Edizione provvisoria)

4 ottobre 2011

I N D I C E

IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO NELLA CARTA COSTITUZIONALE

Il disegno di legge del governo (A.C. 4620)	
Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione (art. 1)	
L'equilibrio nella legge di bilancio e la copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 2)	
Il pareggio del bilancio nelle Regioni e negli Enti locali (art. 3)	
I progetti di legge di iniziativa parlamentare	
AC 4205 (Cambursano ed altri)	
AC 4525 (Marinello ed altri)	
AC 4526 (Beltrandi ed altri)	
AC 4594 (Merloni ed altri) e AC 4607 (A. Martino ed altri)	
AC 4596 (Lanzillotta ed altri)	
AC 4646 (Bersani ed altri)	
L'introduzione negli ordinamenti nazionali dei vincoli di finanza pubblica fissati dall'UE	
La direttiva sui quadri nazionali di bilancio	
Il Patto euro plus	
Le altre proposte di riforma della <i>governance</i> economica	
Il principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti costituzionali di Francia, Germania e Spagna	
Francia	
Germania	
Spagna	
I precedenti tentativi di riforma dell'art. 81 Cost.	
I lavori preparatori degli articoli 53, 81 e 119 Cost.	
Articolo 53 Cost.	
Articolo 81 Cost.	
Articolo 119 Cost.	

Il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale

IL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO (A.C. 4620)

Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione (art. 1)

Con l'art. 1 si introduce nell'articolo 53 della Costituzione la previsione secondo cui la **Repubblica persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni**.

Nella **relazione illustrativa** 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”. In particolare, si considera strettamente correlato il nuovo principio introdotto nella Costituzione alle disposizioni contenute negli attuali due commi dell'articolo 53, definite dalla relazione stessa norme fondamentali del sistema tributario, in quanto “la regola del pareggio di bilancio trova infatti la sua base nei principi dell'**equità intergenerazionale** e della **sostenibilità delle politiche di bilancio**”.

Il **principio dell'equità intergenerazionale** non è sancito dalla vigente Costituzione. Ad esso fa riferimento l'art. 1 del disegno di legge costituzionale in materia di “Partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della Nazione ed equiparazione tra elettorato attivo e passivo”, come modificato nel corso dell'esame presso la Camera (AC 4358) e trasmesso al Senato (AS 2921). L'art. 1 del ddl novella l'articolo 31 della Costituzione aggiungendo, in fine, due commi secondo i quali la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale e informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni.

Il contesto normativo della novella

L'interpretazione dell'art. 53 nella giurisprudenza costituzionale

L'art. 53 Cost. costituisce quindi il contesto normativo in cui l'art. 1 inserisce la regola del pareggio di bilancio.

I vigenti due commi dell'art. 53 prevedono che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro **capacità contributiva (primo comma)** e che il sistema tributario è improntato a **criteri di progressività (secondo comma)**.

Fin dalla sentenza n. 128/1966, la Consulta ha affermato che il precetto costituzionale della **progressività** ha un fine politico sociale, attuabile "ricorrendo di preferenza a tipi di tributi i quali consentano di fare gravare maggiormente il carico sui redditi personali più elevati, e rendano quindi la partecipazione di ciascuno alle spese pubbliche adeguata alla capacità contributiva individuale". Quindi la norma costituzionale non vieta che i singoli tributi siano ispirati a criteri diversi da quello della progressività, ma si limita a dichiarare che il sistema tributario deve avere nel suo complesso un carattere progressivo. Perciò "nella molteplicità e varietà di imposte, attraverso le quali viene ripartito fra i cittadini il carico tributario - non tutti i tributi si prestano, dal punto di vista tecnico, all'adattamento al principio della progressività, che - inteso nel senso dell'aumento di aliquota col crescere del reddito - presuppone un rapporto diretto fra imposizione e reddito individuale di ogni contribuente".

Nella giurisprudenza costituzionale più recente, la **capacità contributiva** è intesa quale idoneità alla obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata; essa può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza (sentenze n. 362 del 2000, n. 143 del 1995, n. 315 del 1994 e n. 42 del 1992).

I due commi dell'art. 53, secondo la giurisprudenza costituzionale, devono essere **interpretati "in modo unitario e coordinato**, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre" (ord. n. 341/2000).

Ciò posto, "la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale "tutti" (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), di concorrere alle "spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata". Il sistema tributario delineato dall'art. 53, che "non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività" si pone come lo "**svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza**, collegato al **compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali** esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)" (ord. n. 341/2000 cit.). Dall'orientamento della Consulta emerge quindi un rapporto di strumentalità delle previsioni dell'art. 53 rispetto all'art. 3, comma secondo, Cost. e ai **compiti della Repubblica** ivi enunciati.

Il rapporto tra l'art. 53 Cost. e altre disposizioni costituzionali nella giurisprudenza della Consulta

In linea con l'illustrata lettura giurisprudenziale appare l'interpretazione dottrina del richiamo alle spese contenuto nel primo comma dell'art. 53, secondo la quale esso indicherebbe la ricaduta sul lato della spesa della decisione sull'entità dell'azione pubblica. L'assenza di espressa funzionalizzazione delle disposizioni dell'art. 53 appare riconducibile al fatto che il

perimetro delle **scelte dell'azione pubblica** è costituito da altre **disposizioni costituzionali**, a partire da quelle contenute nei Principi fondamentali.

In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., nell'uso dello strumento fiscale lo Stato deve ispirarsi al fondamentale principio di eguaglianza sostanziale, in quanto "la rimozione degli ostacoli che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini non solo esige che le spese pubbliche abbiano a gravare in misura progressivamente maggiore sui soggetti economicamente privilegiati, ma presuppone altresì che a nessuno l'imposizione tributaria tolga quei mezzi che appaiono indispensabili alle fondamentali esigenze dell'uomo" (Corte cost. sent. 97/1968).

La Consulta riconduce al precetto costituzionale della **progressività** (che va riferita all'ordinamento tributario nel suo complesso, non al singolo tributo: sent.ze nn. 12/1960, 30/1964, 23/1968 e 159/85) "un fine politico sociale, che potrà essere attuato, nei limiti consentiti dalle particolari esigenze, ricorrendo di preferenza a tipi di tributi i quali consentano di fare gravare maggiormente il carico sui redditi personali più elevati, e rendano quindi la partecipazione di ciascuno alle spese pubbliche adeguata alla capacità contributiva individuale (sent. n. 128/1966); la valenza di tale fine è tale che deve "negarsi che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi", anzi "ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., la progressività è principio che deve informare **l'intero sistema tributario** ed è, quindi, legittimo che anche le **Regioni**, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite" (sent. 2/2006).

Il **principio di uguaglianza** è quindi declinato in relazione alla **capacità contributiva** (sent. 119/1981) e l'art. 53 della Costituzione è interpretato come specificazione del generale principio di uguaglianza (sent 258/2002). Ciò non esclude che l'ordinamento tributario sia ispirato al principio della **polisistematicità** (sentenza n. 430 del 1995), in ragione del quale per tributi diversi possono essere previste discipline diverse sicché rientra nella discrezionalità del legislatore adattare ai vari tributi istituti comuni, quali la prescrizione e la decadenza della pretesa fiscale, per cui eventuali differenze di regolamentazione non vulnerano di per sé sole il principio di eguaglianza (375/2002).

La capacità contributiva, quale idoneità alla obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore (Corte cost. sent. n. 362/2000).

La strumentalità delle disposizioni costituzionali relative all'entrata rispetto ai compiti della Repubblica

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge la **strumentalità delle disposizioni relative all'entrata** contenute nell'art. 53 **rispetto alle scelte pubbliche** - che vengono così ad essere finanziate secondo i principi stabiliti da tale articolo, fondamentale dal punto di vista della "Costituzione fiscale" - i cui contenuti vanno determinati in relazione ad altre disposizioni costituzionali dalle quali risultano i compiti della Repubblica.

In questa prospettiva occorre verificare la possibilità di configurare, come previsto dal testo in esame, il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni quale obiettivo dell'azione pubblica anziché come criterio di svolgimento. Ciò soprattutto in

relazione alle posizioni soggettive cui si riferiscono i principi fondamentali della Costituzione, nei quali la giurisprudenza della Consulta individua “compiti della Repubblica” (sent. n. 215/1987 con riferimento agli artt. 2 e 3, secondo comma Cost.). Si potrebbe infatti valutare l’opportunità di sostituire le parole “persegue l’equilibrio dei bilanci” con le seguenti “persegue i propri compiti assicurando l’equilibrio dei bilanci”.

In merito ai **diritti fondamentali** e al nucleo essenziale della loro tutela anche in relazione alle esigenze derivanti dal **contenimento della spesa pubblica**, può richiamarsi la giurisprudenza costituzionale relativa ai diritti fondamentali in alcune materie quali lo studio, la salute e le pensioni.

In tema di prestazioni in materia di **istruzione**, che ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, occorre continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (sent. 50/2008). e la discrezionalità del legislatore, nell’individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti fondamentali, trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati ed è sindacabile sotto il profilo del rispetto del principio di ragionevolezza (sent. n. 80/2010, con riferimento al diritto del disabile all’istruzione).

Tuttavia (sent. n. 471/1996, con riferimento ai **trattamenti pensionistici**) non è esclusa la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l’equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria (v. sentenze nn. 390 e 99 del 1995, n. 240 del 1994 e n. 119 del 1991).

Quanto alle **prestazioni sanitarie** “il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull’intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo” e “là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo” Occorre una “considerazione bilanciata dell’equilibrio della finanza pubblica e dell’uguaglianza di tutti i cittadini nell’esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene all’indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni”. (in tale pronuncia, sent. n. 203/2008, veniva in considerazione l’applicazione dell’art. 117 Cost.; altra pronuncia in tal senso, ma precedente alla riforma del Titolo V, è la n. 245/1984).

Più recentemente (sent. n. 248/2011), si è configurato espressamente il diritto alle prestazioni sanitarie come “finanziariamente condizionato”, giacché «l’esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (*ex multis*, sentenza n. 111 del 2005).

I vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La novella in esame prevede che il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni avvenga in osservanza dei **vincoli economici e finanziari** che derivano dall'appartenenza **all'Unione europea**.

I valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito sono fissati a livello europeo, oltre che nei trattati economici e monetari dell'Unione, nel Patto di stabilità e crescita, per i quali si rinvia al paragrafo "L'introduzione negli ordinamenti nazionali dei vincoli di finanza pubblica fissati dall'UE".

La legge a procedura rafforzata

La novella introdotta nell'art. 53 rinvia ai principi e ai criteri stabiliti con **legge** approvata a maggioranza dei **due terzi** dei componenti di ciascuna Camera.

La previsione di tale rinvio è motivata dalla relazione illustrativa "dalla difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione aspetti definitori di grande complessità tecnica". Inoltre, "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".

Ad eccezione del procedimento previsto dall'art. 138 Cost. per "le leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali" – procedimento cui occorre riferirsi per le leggi costituzionali previste dalla stessa Costituzione negli artt. 116 primo comma e 132 primo comma - nella Costituzione sono previste leggi assoggettate ad approvazione a maggioranza qualificata solo in materia di amnistia e indulto (art. 79) e di forme e condizioni particolari di autonomia regionale (art. 116 terzo comma). A tali previsioni si aggiunge la fattispecie prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001^[1].

La fonte normativa prevista dalla disposizione si colloca quindi nel **sistema delle fonti del diritto** in una posizione che la relazione illustrativa sembra qualificare come legge rinforzata, *ma della quale andrebbe valutata la posizione nello stesso sistema delle fonti del diritto*. L'intento evidenziato dalla medesima relazione è quello di rafforzare le istituzioni di finanza pubblica fondandone la base normativa su un consenso parlamentare più ampio di quello di maggioranza, la cui espressione viene riservata quindi alle Assemblee ampliando il novero dei casi di riserva di assemblea previsti dall'ultimo comma dell'art. 72 .

Quanto ai **contenuti** di tale legge, essa dovrebbe porsi come quadro di riferimento della contabilità e della finanza pubblica e definire il contenuto proprio della legge di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost., come novellato dall'art. 2 del ddl in esame. Inoltre i principi in essa contenuti devono essere rispettati dai bilanci degli enti di cui all'art. 119 Cost., secondo quanto prevede la novella a tale articolo introdotta dall'art. 3 del disegno di legge in esame. A tali contenuti

delineati come necessari dalla formulazione del disegno di legge, sembrano aggiungersi anche disposizioni in tema di verifiche e misure di correzione.

Tuttavia, non appare chiaro l'ambito di competenza riservato a tale legge, in quanto, mentre nel testo della novella esso sembra limitato a principi e criteri, dalle considerazioni contenute nella relazione illustrativa, lo stesso ambito sembra estendersi a contenuti "di grande complessità tecnica", perciò non ascrivibili a materia di principio. A tali contenuti dovrebbero quindi essere ricondotti anche profili di natura contabile, attualmente oggetto di approvazione parlamentare a maggioranza semplice, che, in base alle previsioni della novella, subirebbero un irrigidimento procedurale da valutare dal punto di vista delle esigenze future di modifica.

Inoltre, anche alla luce del richiamo contenuto nella novella dell'art. 119 Cost. disposta dall'art. 3, andrebbero anche precisati i rapporti rispetto alla legislazione di coordinamento della finanza pubblica, affidata - in base all'art. 117 - alla potestà concorrente dello Stato e delle regioni.

(Per ulteriori rilievi in merito alla legge in questione si veda più avanti quanto osservato sotto il profilo economico finanziario).

Si osserva in relazione al comma in esame che la recente legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009, come da ultimo novellata dalla legge 7 aprile 2011, n.39, reca già un impianto generale volto, complessivamente, a incorporare nel sistema nazionale delle decisioni di bilancio i sopra richiamati "vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea".

L'articolazione del ciclo di bilancio, la denominazione ed il contenuto dei principali strumenti della programmazione economico-finanziaria sono stati, infatti, modificati al fine di assicurare in modo ancor più stringente la coerenza della programmazione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea; i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale sono stati, in particolare, allineati alle innovazioni nelle procedure europee di sorveglianza in campo fiscale e macro-economico e di coordinamento *ex-ante* delle politiche di bilancio degli Stati membri, che hanno condotto alla recente introduzione a livello comunitario del cosiddetto "Semestre europeo".

In questa direzione, l'articolo 1, comma 1, della legge di contabilità nazionale, nel definire i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ha stabilito che tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale "in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità".

Le procedure che regolano i rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica hanno quindi trovato un'enunciazione formale nell'ambito dell'articolo 9 della legge di contabilità, che nel disciplinare la presentazione al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, reca un esplicito rinvio ai termini e alle modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita.

Al fine di assicurare un costante raccordo tra il Parlamento nazionale e le istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo, il medesimo articolo prevede, altresì, che tutti gli atti, i progetti di atti e i documenti comunitari adottati in tale ambito contestualmente alla loro ricezione, siano trasmessi dal Governo alle Camere ai fini

dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti, nonché dell'esercizio delle attività di controllo parlamentare disciplinate dall'articolo 4 della legge di contabilità.

La legge di contabilità reca poi una serie di ulteriori previsioni che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ovvero rispondono a interventi riformatori sollecitati dalle istituzioni comunitarie.

In coerenza con i criteri contabili assunti in sede europea ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ivi stabiliti – che fanno riferimento a tutto il perimetro della pubblica amministrazione - la legge n.196/09 estende in primo luogo l'ambito di riferimento delle norme quadro di contabilità - rispetto a quanto in precedenza previsto dalla abrogata legge 468/1978 - al complesso delle amministrazioni pubbliche, introducendo altresì ulteriori elementi di novità che possono anch'essi esser letti come volti a rendere coerente la programmazione finanziaria nazionale con le regole stabilite in sede europea, quali ad esempio l'avvio di un processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni che tiene conto dei criteri contabili comunitari, l'adozione del metodo della programmazione almeno triennale delle risorse, delle politiche e degli obiettivi, la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per i diversi sottosettori del conto della PA e l'indicazione nei documenti programmatici di previsioni di finanza pubblica a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA.

Nella medesima prospettiva, la legge di contabilità nazionale ha introdotto alcune significative disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie ai fini della riduzione del *deficit* e del debito.

In particolare, in coerenza con la richiesta dell'Unione europea di destinare alla riduzione del *deficit* e del debito le eventuali maggiori entrate non previste a legislazione vigente, l'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009 – come modificato dall'articolo 3 della legge n. 39/2011 - consente l'utilizzo del risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità unicamente per finanziare riduzioni di entrata e solo a condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

Nella medesima logica s'inscrive il comma 1-*bis* dell'art. 17 della medesima legge di contabilità, il quale reca il divieto di utilizzare a copertura di nuovi oneri finanziari le maggiori entrate correnti che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, nonché l'espressa previsione che l'eventuale "extra gettito" connesso ad un miglioramento del quadro economico possa essere destinato solo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Tali ultime previsioni, recentemente introdotte nella disciplina contabile, sebbene non configurino direttamente un vincolo al pareggio di bilancio, rappresentano criteri di prudenza cui ispirare la politica fiscale in una prospettiva di medio termine che possono essere inquadrati nell'ambito di quei principi di "equità intergenerazionale" e "sostenibilità delle politiche di bilancio" richiamati nella relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge in esame.

Profili economico finanziari della novella

Il terzo comma dell'articolo 53 - introdotto dal disegno di legge in esame - annovera l'equilibrio dei bilanci ed il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni tra le finalità che la Repubblica persegue, in conformità ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e sulla base di **principi e criteri**

stabiliti con **apposita legge**, da approvare a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera.

La formulazione essenziale e sintetica, utilizzata sia dall'articolo in esame, che enuncia in termini generali un principio perseguito dalla Repubblica, sia dai due articoli seguenti, che articolano il predetto principio con riferimento al bilancio dello Stato e alle amministrazioni territoriali, appare finalizzata più che all'individuazione di precetti immediatamente applicativi, alla definizione di una cornice costituzionale sufficientemente ampia, tale da consentire diverse modalità di definizione dei predetti principi in sede applicativa.

A titolo esemplificativo, tra le molteplici scelte alternative, che potranno essere compiute in sede di disciplina attuativa dei principi costituzionali, si ricordano le seguenti (alcune delle quali saranno in seguito oggetto di specifica trattazione):

- la platea dei soggetti istituzionali^[2] tenuti a rispettare il vincolo di bilancio;
- il carattere consolidato (per tutta la PA) o individuale (per i singoli enti) del vincolo stesso;
- gli aggregati contabili da prendere in considerazione, riguardanti sia i saldi di bilancio (saldo nominale o strutturale, inclusione o esclusione delle partite finanziarie, possibilità o meno di poste fuori bilancio) che il debito (inclusione o esclusione dei debiti di fornitura);
- i criteri contabili da utilizzare (competenza giuridica o economica, cassa o competenza mista);
- l'arco temporale di riferimento (il singolo esercizio o un arco pluriennale di durata da definire con riferimento agli enti territoriali).

Quanto alla concreta articolazione dei termini utilizzati dalla norma costituzionale, si osserva che:

- il termine "equilibrio", riferito ai bilanci, può essere inteso come pareggio contabile o come saldo sostenibile in riferimento ad altri parametri, come il Pil o il patrimonio;
- il termine "contenimento", riferito al debito, può essere inteso come obbligo di riduzione dello stock di debito sotto una determinata soglia, ovvero come obbligo di riduzione progressiva del predetto stock ^[3], o ancora come limite alla dinamica dello stock di debito.

Il principio di equilibrio riferito al saldo complessivo di bilancio sembra escludere la possibilità che tale vincolo possa essere riferito al solo saldo primario^[4]. Qualora il termine "equilibrio" debba essere inteso come pareggio contabile, ne conseguirebbe che, in presenza di uno stock di debito e di una conseguente componente di spesa per interessi, il saldo primario dovrebbe essere necessariamente in avanzo di un ammontare sufficiente a pareggiare la spesa per interessi, in modo tale da annullare il deficit e garantire il pareggio. L'assenza di un deficit comporterebbe l'invarianza nel tempo dello stock nominale di debito. In presenza di una condizione di crescita, anche moderata, del PIL, ne conseguirebbe la tendenza alla progressiva riduzione del rapporto debito/Pil. Tale tendenza non potrebbe arrestarsi nemmeno quando il predetto rapporto dovesse scendere sotto una determinata soglia (ad esempio quella del 60% definita in sede comunitaria), in quanto l'obbligo di equilibrio di bilancio sancito in costituzione (qualora esso vada inteso come pareggio contabile) non verrebbe meno. L'adozione del vincolo del pareggio, riferito al saldo complessivo di bilancio, implicherebbe quindi l'adozione implicita dell'obiettivo di progressivo annullamento del rapporto debito/Pil.

Diversamente accadrebbe qualora il termine "equilibrio" dovesse intendersi non nel senso del pareggio contabile tra entrate e spese, ma come saldo

sostenibile con riferimento ad altri parametri, quali appunto lo stock esistente di debito, la crescita del Pil e lo stato dell'attivo patrimoniale delle pubbliche amministrazioni. Data la rilevanza delle implicazioni connesse alle diverse possibili interpretazioni delle disposizioni in esame, risulterebbe opportuno che emergesse in quale accezione vadano intesi i termini utilizzati dalle norme.

La cornice costituzionale delineata, pur consentendo un'ampia articolazione concreta dei principi definiti in termini generali dalle norme in esame, sembra comunque prefigurare alcune possibili linee di indirizzo per la normativa di attuazione. Di seguito si esaminano i profili finanziari connessi a tali possibili orientamenti attuativi, evidenziandone le conseguenti implicazioni, nonché gli eventuali aspetti problematici ad essi riferibili.

In base alla relazione illustrativa la norma intende introdurre 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^[5].

Si rileva che la norma in esame individua il principio dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni mentre la relazione illustrativa identifica tale principio con quello del pareggio di bilancio relativamente all'intero settore delle pubbliche amministrazioni.

*Si tratta tuttavia di **nozioni differenti** sia con riferimento al comparto di enti cui deve intendersi applicabile il vincolo di bilancio, sia con riferimento alla natura di tale vincolo, in relazione alle diverse accezioni cui i concetti di "equilibrio" e "pareggio" possono essere ricondotti.*

Con riferimento al comparto di enti cui riferire la condizione di equilibrio (o pareggio) di bilancio si rileva che tale condizione di pareggio riferita all'indebitamento netto della p.a. deriva dall'equilibrio tra entrate e spese pubbliche a seguito delle operazioni di consolidamento effettuate ai fini della costruzione del conto economico della p.a. Pertanto un pareggio nell'ambito di tale conto potrebbe coesistere con condizioni di parziale disavanzo nei bilanci dei singoli enti che concorrono a definire, con i rispettivi flussi finanziari, il conto complessivo della p.a..

Qualora il principio trovi invece applicazione per ciascun ente dotato di autonomia di bilancio, non risulterebbe possibile, all'interno del settore delle pubbliche amministrazioni, compensare i disavanzi di taluni enti e/o sottosettori con avanzi esposti da enti e/o sottosettori più virtuosi.

Si osserva che il testo dell'articolo in esame sembra mutuare la terminologia adottata dalla normativa europea, riferendo il criterio di equilibrio ai bilanci delle "amministrazioni pubbliche". Nei successivi articoli il medesimo criterio è posto

con riferimento ai singoli enti e, in particolare, al bilancio dello Stato (art. 2) e ai bilanci degli enti territoriali (art. 3, comma 1, lettera a). Per questi ultimi resta peraltro impregiudicata la facoltà di indebitamento, sia pur con l'obbligo della contestuale definizione di piani di ammortamento e di rispettare, per il complesso di tali enti, il vincolo di equilibrio (art. 3, comma 1, lettera b).

Pertanto, benché il vincolo dell'equilibrio sia correttamente riferito, dagli articoli successivi, ai singoli enti in relazione ai rispettivi bilanci, il richiamo - contenuto nell'articolo 53 novellato - al perseguimento di un generale principio di equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e la presenza di rilevanti deroghe al criterio dell'equilibrio, in particolare per il sottosettore degli enti locali, sembrano implicare la necessità di un concorso dei singoli enti alla salvaguardia della stabilità finanziaria del complessivo settore della p.a..

Tale obbligo richiama le esigenze del coordinamento della finanza pubblica. Infatti, anche postulando una condizione in cui ciascun ente – fatte salve le deroghe previste – raggiunga una situazione di equilibrio del proprio bilancio, esigenze di contenimento del debito esistente e/o di risposta a shock esogeni potrebbero rendere necessari sforzi aggiuntivi di miglioramento del conto complessivo delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda la natura del vincolo di bilancio, in relazione alle diverse accezioni cui i concetti di “**equilibrio**”, utilizzato dal testo normativo, e “**pareggio**” utilizzato dalla relazione introduttiva, possono essere ricondotti, si segnala che il primo concetto appare caratterizzato da una connotazione di carattere dinamico, connessa alla sostenibilità nel tempo del saldo considerato di “equilibrio”, mentre il secondo concetto attiene alla posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite. Il saldo di equilibrio potrebbe non coincidere con il pareggio qualora altri fattori, quali lo stato della crescita del PIL o lo stock di debito accumulato, risultassero suscettibili di incidere sulla sostenibilità nel medio periodo di tale saldo.

Ad esempio, in linea teorica, in condizioni di crescita sostenuta del PIL e di stock di debito contenuto in rapporto al PIL, potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo (e quindi di equilibrio) anche una posizione di deficit moderato: è sulla base di tali ipotesi che il trattato di Maastricht fissava rispettivamente al 3% e al 60% in rapporto al PIL le soglie consentite di deficit e debito.

Viceversa, in condizioni di crescita bassa o nulla e di uno stock di debito molto elevato, la condizione di pareggio del bilancio potrebbe risultare non sostenibile nel medio periodo (e quindi non di equilibrio) qualora l'inasprirsi della situazione critica sui mercati finanziari rendesse imprescindibile un intervento incisivo e prolungato volto a ricondurre lo stock di debito al di sotto di una soglia di sostenibilità.

L'interpretazione del concetto di equilibrio nell'accezione contabile di pareggio, adottata dalla relazione introduttiva, pur risultando apparentemente più rigorosa, potrebbe presentare elementi di rigidità tali da impedire ad esempio di richiedere alle singole amministrazioni e/o sottosectori di esporre anche avanzi di bilancio, qualora le condizioni della finanza pubblica dovessero renderlo necessario.

In particolare, con riferimento al comparto delle amministrazioni locali (cfr. infra), l'affermazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, inteso come pareggio, e il parallelo processo di implementazione della riforma del titolo quinto della costituzione in chiave federalista sembrano lasciare indeterminata la modalità con la quale le amministrazioni locali potranno in futuro essere chiamate a concorrere alla formazione degli avanzi primari necessari ad assicurare gli equilibri complessivi di bilancio (di nuovo intesi come pareggio) del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Si rileva inoltre che, stante la formulazione del nuovo comma introdotto all'art. 53 della Costituzione, la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio non viene configurata come mero limite che il legislatore incontra nel disciplinare attività dei pubblici poteri volte a dare attuazione a principi e diritti enunciati nella prima parte della Costituzione, ma assume essa stessa una posizione equiordinata rispetto a questi ultimi.

Tale tema richiama la problematica - già accennata in tema di interpretazione dell'art. 53 Cost. in rapporto ad altre disposizioni costituzionali - dei diritti finanziariamente condizionati e dei limiti entro i quali il vincolo di bilancio si pone rispetto agli altri valori oggetto di tutela da parte delle disposizioni inserite nella prima parte della Costituzione.

Nel rendere effettiva tale tutela, il legislatore dovrà quindi operare un bilanciamento tra valori egualmente tutelati dall'ordinamento costituzionale; in tal senso, nell'individuare il livello minimo di garanzia dei diritti aventi una valenza economico-sociale, occorrerà necessariamente considerare le ragioni attinenti alla stabilizzazione finanziaria.

Nel solco tracciato dalle modifiche costituzionali in esame, appare rientrare l'orientamento normativo seguito in sede di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. In tale sede si è infatti affermata l'adozione di un approccio di tipo "top down", nel quale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le singole amministrazioni sono tenute a garantire risulta condizionata "a monte" dall'ammontare delle risorse complessivamente disponibili per tale finalità.

Sempre con riferimento al testo in esame, si rileva che, a garanzia del corretto perseguimento del principio dell'equilibrio di bilancio, dovranno essere assicurate "verifiche a consuntivo e le eventuali misure di correzione". L'inciso sembra riferirsi a quel complesso di procedure, già previste dalla legislazione in materia di contabilità e finanza pubblica, che prevedono attività di monitoraggio degli effetti finanziari di norme in vigore nonché degli andamenti complessivi di finanza pubblica e, in esito a tali procedure, meccanismi correttivi da porre in essere nel caso in cui si registrino oneri che eccedano le previsioni originarie ovvero scostamenti rispetto ad equilibri sanciti con gli strumenti di programmazione.

Nel rinviare in proposito a quanto osservato anche con riferimento al successivo art. 2, recante la riformulazione dell'art. 81 Cost., si richiamano, in particolare, le disposizioni

recate dall'art. 17 della legge n. 196/2009, che, al comma 12, prevede un apposito **monitoraggio per le norme di spesa che, investendo diritti soggettivi, sono corredate di apposita clausola di salvaguardia**. Detta clausola dovrà prevedere modalità automatiche di ripristino degli equilibri finanziari – ossia misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata – nei casi in cui l'attività di monitoraggio rilevi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria.

La previsione di clausole effettive ed automatiche comporta quindi la possibilità di adottare direttamente le misure di riequilibrio finanziario definite nel testo stesso delle leggi, senza la necessità di un ulteriore intervento parlamentare[6].

Circa la tipologia di intervento che la clausola di salvaguardia deve definire in via preventiva, si osserva che i requisiti di effettività e di automaticità richiesti dalla legge n. 196 hanno indotto a ritenere che il meccanismo correttivo potesse consistere sia nell'individuazione di risorse aggiuntive da utilizzare al verificarsi dello scostamento (una sorta di copertura aggiuntiva di carattere eventuale) sia nella rideterminazione, in senso riduttivo, del *quantum* della prestazione in favore dei soggetti titolari di diritti e destinatari della norma originaria[7].

Quest'ultima ipotesi non ha trovato finora riscontro nella prassi applicativa della legge n. 196/2009. Le clausole poste a corredo di norme entrate in vigore dopo la predetta legge hanno infatti operato generalmente sul lato della copertura piuttosto che su quello della ridefinizione dell'onere e quindi delle prestazioni.

Si richiamano inoltre le previsioni del comma 13 del medesimo art. 17 della legge n. 196/2009, riguardanti, più in generale, le **attività di monitoraggio poste in essere dal Governo rispetto agli andamenti complessivi di finanza pubblica**. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto del vincolo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Poiché nel testo in esame le misure di correzione sono indicate come eventuali, non sembrerebbe che si intenda con esso offrire un fondamento costituzionale agli automatismi insiti nella definizione delle clausole di salvaguardia, come attualmente definite dall'art. 17 della legge n. 196/2009. Tuttavia, andrebbe valutato se, per effetto della predetta assimilazione del principio dell'equilibrio finanziario agli altri principi tutelati dalla Repubblica ai sensi della parte prima della Costituzione, possa determinarsi un'evoluzione dei meccanismi correttivi già prefigurati dalla vigente normativa contabile, nella direzione di prevedere, in situazioni in cui il riconoscimento di diritti tutelati dall'ordinamento costituzionale entri in conflitto con esigenze di salvaguardia di equilibri di bilancio, anche la possibilità di una riduzione delle prestazioni che afferiscono a tali diritti in luogo della mera predisposizione di mezzi aggiuntivi di finanziamento.

Tenuto conto del grado di tutela accordato dall'ordinamento agli interessi coinvolti, si potrebbe immaginare che la soluzione di simili conflitti non sia interamente affidata a meccanismi automatici, ma preveda la possibilità, per il legislatore, di effettuare di volta in volta un nuovo bilanciamento tra diritti ed equilibri finanziari anche sulla base dei risultati che scaturiscono dal monitoraggio

degli effetti concretamente prodotti dai singoli provvedimenti di entrata o di spesa.

In proposito andrebbe esplicitato se debba spettare alla legge quadro sulla finanza pubblica, prevista dal terzo comma in esame, stabilire le modalità attraverso le quali debbano essere apprestati i meccanismi correttivi previsti dal testo.

L'equilibrio nella legge di bilancio e la copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 2)

L'**articolo 2** novella interamente l'art. 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali - con l'art. 119 per quanto riguarda regioni, province e comuni, nonché con altre disposizioni costituzionali quali quelle contenute negli artt. 41, 43 e 45 – concorrono a definire la **disciplina costituzionale dei rapporti economici**.

Il primo comma del novellato art. 81 Cost.

Il **primo comma** dell'art. 81, come riformulato dal progetto di legge in esame, pone un obbligo per il **bilancio** dello Stato di rispettare "**l'equilibrio** delle entrate e delle spese".

Lo stesso comma, al secondo periodo, prosegue disponendo il **divieto** di "ricorrere all'**indebitamento**" ed enunciando successivamente una disposizione derogatoria del predetto divieto, per le ipotesi in cui si versi in **fasi avverse del ciclo economico**, nei limiti degli effetti da esso determinati, nonché in uno **stato di necessità**, dichiarato dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Profili economico finanziari del primo comma della novella

Sotto il profilo formale, si segnala l'opportunità di riferire espressamente il criterio dell'equilibrio al rapporto tra entrate e spese e, quindi, ad un dato di saldo (piuttosto che alle entrate e alle spese distintamente considerate).

Sul punto appare comunque opportuno un chiarimento in quanto la formulazione letterale potrebbe intendersi anche riferita a situazioni di equilibrio separate e distinte nei diversi ambiti delle entrate e delle spese.

Ciò premesso, andrebbe comunque meglio precisato il rapporto tra la prima proposizione del comma in esame e quelle successive.

In particolare, la proposizione che vieta di “ricorrere all’indebitamento” potrebbe intendersi come ostativa del ricorso ad **operazioni di indebitamento** in senso stretto e porsi quindi come una mera conseguenza dell’obbligo di equilibrio già enunciato.

In alternativa, il divieto potrebbe considerarsi esplicativo di quanto in precedenza sancito, ossia indicativo dello **specifico saldo** da assumere come parametro di riferimento per la verifica del rispetto dell’equilibrio di bilancio.

Nel primo caso, si rileva che il nesso di consequenzialità ipotizzato sussiste qualora il divieto di indebitamento si intenda ovviamente limitato alle operazioni necessarie a finanziare squilibri tra entrate e spese iscritte bilancio dello Stato, al netto di poste finanziarie relative al rinnovo di titoli del debito pubblico.

Qualora la disposizione che vieta il ricorso all’indebitamento debba intendersi invece come esplicativa della precedente, e, quindi, indicativa del saldo cui va riferito il vincolo di equilibrio, andrebbe meglio precisato, più opportunamente nell’ambito della legge prevista dall’art. 1 del disegno di legge in esame, a quale saldo tale principio faccia riferimento.

In proposito, il richiamo – contenuto al terzo comma dell’art. 53, come riformulato – ai vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione europea ed il tenore della disposizione derogatoria che segue l’enunciazione del divieto di indebitamento – che ammette tale possibilità nelle fasi avverse del ciclo economico e nei limiti degli effetti da esso determinati – induce a ritenere che il saldo di riferimento possa invece essere rinvenuto nell’**indebitamento netto** calcolato secondo il sistema di contabilità europea (SEC 95).

*Va rilevato tuttavia che tale sistema si ispira ai criteri della **contabilità economica**, anziché a quelli della **contabilità finanziaria** (competenza giuridica e cassa), in base ai quali è attualmente redatto il bilancio dello Stato. Ciò comporta che la traduzione in termini di contabilità europea e di indebitamento netto degli aggregati e dei saldi dei bilanci degli enti pubblici è frutto di procedimenti effettuati per lo più a consuntivo.*

Inoltre tali risultati sono soggetti a revisioni anche a distanza di anni dalla conclusione degli esercizi finanziari di riferimento. Le revisioni dipendono solo in parte da riclassificazioni imposte dall’organismo statistico europeo, risultando anche la conseguenza di un ordinario processo di consolidamento, nel tempo, delle fonti e dei dati statistici.

Per consentire anche la verifica **ex ante** del rispetto del principio dell'equilibrio occorrerà quindi disporre di metodologie attendibili di riclassificazione degli aggregati significativi e dei saldi del bilancio dello Stato in termini coerenti con il sistema di contabilità europea. Tali problematiche potrebbero essere attenuate (ma solo in parte) con il potenziamento del bilancio di cassa, oggetto di apposita delega recata dalla legge di contabilità e finanza pubblica^[8], tenuto conto che per talune voci di entrata e di spesa il criterio della cassa approssima meglio le modalità di contabilizzazione secondo i principi di contabilità economica europea.

L'interpretazione secondo la quale il saldo cui va riferito il vincolo di equilibrio è quello di indebitamento netto, presenterebbe in ogni caso profili di maggiore coerenza con la normativa europea e risolverebbe in parte la questione relativa all'effettiva estensione del divieto di ricorso ad operazioni di indebitamento in senso stretto.

Infatti l'indebitamento netto individua il saldo tra entrate e spese iscritte nel conto economico, che derivano quindi da operazioni di carattere economico poste in essere dall'operatore pubblico. Allorquando tale rapporto risulti in equilibrio (pareggio) o addirittura in avanzo (accreditamento netto), l'ente pubblico non dovrà ricorrere a risorse provenienti da altri settori e, in particolare, dal settore degli intermediari finanziari, per sostenere spese iscritte nel proprio conto economico, fatta salva la possibilità, sulla base delle deroghe previste, di finanziare disavanzi del saldo nominale dovuti esclusivamente alla fase avversa del ciclo economico o per "uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio".

Resterebbe invece impregiudicata la possibilità di ricorrere ad operazioni di indebitamento per far fronte ad impegni connessi al rinnovo dello stock di debito già in essere.

Tuttavia non risulterebbe in linea di principio escluso il ricorso ad operazioni di indebitamento necessarie a finanziarie operazioni non registrate nel conto economico della p.a., in quanto aventi una valenza prevalentemente finanziaria. La nozione di indebitamento netto, inteso secondo la definizione europea, dà infatti conto del rapporto tra flussi di entrata e di spesa determinati da operazioni di carattere economico poste in essere dagli operatori pubblici.

*Pertanto qualora il divieto di ricorso ad operazioni di indebitamento debba intendersi come **preclusione alla formazione di nuovo debito** rispetto a quello già in essere, la condizione di equilibrio imposta in termini di indebitamento netto non risulterebbe sufficiente, in quanto non comprenderebbe l'eventuale eccedenza delle spese rispetto alle entrate dovuta ad operazioni di carattere finanziario (al netto di quelle necessarie al rinnovo del debito in scadenza).*

La scelta di tale saldo come parametro per la verifica della condizione di pareggio potrebbe quindi prestarsi ad operazioni di carattere elusivo, dirette ad orientare la spesa pubblica verso operazioni a prevalente contenuto finanziario,

non registrate ai fini dell'indebitamento (es: conferimenti di capitale, cartolarizzazioni, ecc.).

*Il saldo di indebitamento non fornisce quindi indicazioni complete riguardo alla **variazione annua del debito pubblico**, la cui entità è determinata da ulteriori fattori che richiamano i flussi di fabbisogno.*

Il saldo di fabbisogno - che può essere riferito al settore statale, al settore pubblico o al settore delle pubbliche amministrazioni – è considerato il saldo di finanza pubblica che fornisce più immediate indicazioni circa la possibile variazione annua dello *stock* di debito^[9]. Esso differisce dall'indebitamento netto in primo luogo per il sistema contabile di riferimento, in quanto si basa su un criterio di cassa anziché di competenza economica. A differenza dell'indebitamento netto, inoltre, dà conto anche dei flussi generati da operazioni di carattere finanziario poste in essere dagli operatori pubblici, misurando la domanda complessiva di risorse finanziarie rivolta agli altri settori.

*Con specifico riferimento al bilancio dello Stato, andrebbe quindi chiarito quale possa essere l'**indicatore più prossimo a stimare la variazione di debito pubblico** determinata dalle voci iscritte in tale bilancio.*

Un parametro utile in tal senso potrebbe essere rappresentato - scontando comunque discrepanze relative ai criteri di classificazione contabile - dal saldo netto da finanziare espresso in termini di cassa. Tale saldo, riferito alle transazioni del conto economico e della parte attiva del conto finanziario (partite finanziarie), è utilizzato nel quadro dei raccordi contabili tra bilancio dello Stato e gestione di tesoreria, per la determinazione del fabbisogno del settore statale^[10]. In proposito andrebbe comunque acquisito l'avviso del Governo.

*Stante l'attuale formulazione delle modifiche apportate all'art. 81 Cost., sembrerebbe tuttavia che il criterio prescelto sia quello di assicurare un equilibrio del **saldo di indebitamento netto**, calcolato secondo i criteri europei, **al netto della componente ciclica**.*

Tale interpretazione sembra evincersi anche dalla relazione illustrativa, che evidenzia come il riferimento al ciclo economico sia coerente con le vigenti regole europee, che già prevedono, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (MTO)^[11] consistente nel pareggio del **saldo strutturale delle pubbliche amministrazioni**, cioè dell'indebitamento netto depurato degli effetti ciclici e delle misure una *tantum*.

Con riferimento alla componente ciclica, si osserva che un saldo in pareggio depurato di tale componente equivale sostanzialmente ad una situazione di equilibrio *over the cycle*, in quanto richiede, nelle fasi favorevoli del ciclo, il conseguimento di avanzi del saldo nominale, compensati da disavanzi, di limitata entità, ammessi nelle fasi avverse.

Il richiamo al ciclo comporta pertanto che, in fase di programmazione, sulla base dell'andamento atteso delle variabili macroeconomiche, sia stimato il potenziale di crescita dell'economia rispetto al quale si posiziona la crescita effettiva nel periodo di

riferimento[12]. Dalla stima di tali grandezze, dato un obiettivo di saldo strutturale pari a zero, si ricava il corrispondente valore obiettivo in termini nominali e, dato il tendenziale, la necessaria correzione.

Ove in corso di esercizio mutassero le previsioni di crescita e/o le stime circa l'efficacia delle misure adottate o più in generale circa l'andamento dei tendenziali di finanza pubblica, in misura tale da comportare uno scostamento del saldo strutturale rispetto al pareggio, ciò determinerebbe la necessità di intervenire con una manovra correttiva.

In ogni caso, scostamenti del saldo dovuti a errori di previsione nelle grandezze macroeconomiche[13] o finanziarie dovrebbero essere "recuperati" nell'esercizio successivo/i, secondo una procedura da individuare con norme di attuazione del disposto costituzionale.

*Nell'eventualità che scostamenti rispetto agli obiettivi siano constatati ex post, si segnala che le modifiche introdotte non richiamano, né a livello di bilancio dello Stato (art. 81), né a livello di amministrazioni locali (art. 119), l'obbligo di **recupero degli scostamenti** eventualmente registrati, lasciando indeterminato se, negli esercizi successivi, le amministrazioni centrali o locali siano meramente tenute a ripristinare le posizioni equilibrio loro richieste o siano invece tenute ad un obbligo di compensazione di disavanzi pregressi.*

In assenza di una disposizione esplicitamente riferita alle conseguenze degli scostamenti rispetto agli obiettivi, sembrerebbe prevalere l'obbligo del mero rispetto degli equilibri di bilancio, che è l'unico principio espressamente affermato dalle modifiche costituzionali in esame. In mancanza di un obbligo tassativo, potrebbero infatti registrarsi resistenze nell'accogliere, da parte ad esempio dei governi locali o centrali succeduti a quelli ritenuti responsabili degli scostamenti, degli obiettivi non conseguiti dagli amministratori precedenti. Si segnala in proposito il diverso orientamento registrato nelle riforme costituzionali in corso di adozione da parte di altri paesi europei [14].

*Si osserva inoltre che un procedimento come quello sopra descritto - volto a **depurare il saldo nominale dalla sua componente ciclica** - richiede un certo grado di cautela, in quanto poggia su un'analisi, condotta anche dalla Commissione europea, che ha come presupposto la determinazione del PIL potenziale e dell'output gap. Tali grandezze sono soggette a frequenti revisioni, che implicano spesso un aggiornamento dell'intera serie dei saldi strutturali, compresi quelli relativi ad esercizi passati, modificando ex post il quadro informativo disponibile ed evidenziando contesti che, al momento della decisione, non apparivano caratterizzati nello stesso modo.*

*Si rileva altresì che il testo in esame, affermando in termini generali il principio dell'equilibrio di bilancio, provvede poi a disciplinare gli **aspetti derogatori solo con riferimento alla fase avversa del ciclo**, nella quale si prevede che, nei limiti degli effetti da essa determinati, a livello del bilancio dello Stato possano esporsi situazioni di deficit congiunturale. Non sono invece previste, specularmente, deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio connesse*

all'esigenza che, nelle fasi favorevoli del ciclo, il bilancio dello Stato sia tenuto a mostrare l'emersione di posizioni di avanzo.

Tale asimmetria appare suscettibile di incidere negativamente sull'obiettivo di contenimento dello stock del debito: questo registrerebbe infatti incrementi nelle fasi avverse del ciclo che resterebbero cristallizzati negli esercizi successivi. In questi ultimi, infatti, benché in presenza di situazioni cicliche favorevoli, la mancata emersione di posizioni di avanzo non consentirebbe l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito registrati nelle fasi avverse.

Si rileva, infine, che il testo del novellato articolo 81 fa esplicito riferimento solo ad una delle componenti rilevanti ai fini del calcolo del saldo strutturale (il ciclo economico), non prendendo in considerazione le misure temporanee e una tantum^[15].

Il richiamo ad esse, implicito nei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea – espressamente richiamati dal nuovo comma 1 dell'articolo 53 della Costituzione introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge in esame - è già oggetto dell'articolo 10, comma 1, lettera e) della legge di contabilità n. 196 del 2009, che prevede l'indicazione nel DEF degli obiettivi programmatici al netto ed al lordo delle misure *una tantum*.

Va tuttavia considerato che la tassonomia delle una tantum non è ancora chiaramente definita dai regolamenti comunitari ed è soggetta a periodiche revisioni.

La normativa comunitaria non individua precisi criteri di definizione in base ai quali catalogare con certezza come *una tantum* le diverse misure di spesa o di entrata. Il Codice di condotta si limita a definire tali quelle misure che hanno un impatto transitorio sui saldi di bilancio e che non apportano variazioni significative all'evoluzione di lungo periodo della finanza pubblica^[16].

Il testo in esame individua tuttavia, oltre all'ipotesi di ciclo avverso, un'ulteriore circostanza nella quale è consentito il disavanzo di bilancio. Detta deroga è infatti ammessa anche in presenza di uno “**stato di necessità**”, che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio, da dichiarare in ragione di eventi eccezionali.

Tale formulazione sembra ricomprendere eventi, quali **calamità naturali** o gravi esigenze di carattere civile, economico e sociale tali da richiedere risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già disponibili in bilancio. Proprio la natura di estrema gravità ed eccezionalità della circostanza in questione potrebbe, infatti, in questo caso rendere non possibile (o opportuno proprio dal punto di vista economico) una manovra correttiva straordinaria.

Con riferimento alle calamità naturali, l'ipotesi derogatoria prevista dal testo in esame potrebbe coincidere con la nozione di spese una tantum individuate in sede europea ai fini del calcolo del saldo strutturale, parametro di riferimento nel quadro delle procedure di sorveglianza.

Secondo la disciplina europea infatti, non rilevano ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo le spese *una tantum*, sostenute ad esempio in occasioni calamità naturali, per fronteggiare situazioni di emergenza. Per dette spese, in teoria, potrebbe quindi essere ammesso un ricorso all'indebitamento senza violare la disciplina fiscale europea.

Viceversa, per quanto riguarda le misure *una tantum* che assumono portata migliorativa del saldo (entrate *una tantum*), la conformità alla predetta disciplina europea imporrebbe che non si tenesse conto delle risorse da esse derivanti al fine di verificare il rispetto del criterio dell'equilibrio e del connesso divieto di indebitamento.

Per quanto attiene alle altre ipotesi che integrano la categoria degli eventi eccezionali, in presenza dei quali, in base al testo in esame, può essere dichiarato lo stato di necessità, si rileva che non appare agevole la delimitazione del novero di tali situazioni. Si ricorda che anche la disciplina europea fa riferimento a condizioni - definite di carattere temporaneo ed eccezionale - che dovranno essere valutate dalla Commissione e dal Consiglio al fine di verificare se sussista una situazione di deficit eccessivo.

Dal testo non si evince tuttavia se, con il riferimento ai predetti "eventi eccezionali", si intenda rinviare proprio alla casistica individuata dalle norme europee.

Va inoltre considerato che le disposizioni derogatorie inserite nel secondo comma non trovano riscontro in quelle del novellato articolo 119, riguardanti gli equilibri di bilancio e i limiti all'indebitamento degli enti locali.

Non sembra pertanto che per questi ultimi il saldo di riferimento per il rispetto dell'obbligo di equilibrio debba intendersi quello di indebitamento al netto della componente ciclica. Sembra doversi ritenere, al contrario, che sia preclusa per tali enti la possibilità di attuare politiche anticicliche dalle quali discendano riflessi sugli equilibri di bilancio, restando tali politiche esclusivo appannaggio dello Stato (per i conseguenti aspetti problematici cfr. infra).

In proposito si segnala che il calcolo della componente ciclica del saldo effettuato dalle istituzioni europee si basa su metodologie complesse, la cui applicazione richiederebbe comunque un'attenta supervisione nel quadro delle procedure di coordinamento della finanza pubblica per garantire l'omogeneità e l'inderogabilità dei relativi criteri di calcolo.

Il secondo comma del novellato art. 81 Cost.

Il secondo comma dell'art. 81 Cost., nel nuovo testo proposto, riproduce con limitate modifiche le previsioni attualmente riportate al quarto comma del medesimo articolo, relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. In particolare il nuovo testo: si riferisce ad **"ogni legge"** e non ad ogni "altra" legge come previsto dal vigente testo, ove il riferimento alle altre leggi va colto in

relazione a quelle di bilancio; dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari **provveda ai mezzi** per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi.

L'interpretazione dottrinarie e della giurisprudenza costituzionale del quarto comma del vigente art. 81

Nel dibattito dottrinario sul **quarto comma** del vigente art. 81 Cost. si sono fronteggiate due letture di diverso segno: l'una che vi individua un divieto di finanziamento della spesa pubblica con ricorso all'indebitamento con l'effetto di garantire il pareggio di bilancio; l'altra che stabilisce una relazione tra decisione di spesa e indicazione di mezzi di copertura che non esclude il ricorso all'indebitamento per ottenere l'effetto di copertura. Né la prassi legislativa si è dimostrata nel tempo assolutamente univoca in materia.

Nella giurisprudenza della **Corte costituzionale**, che ha affermato la propria competenza a sindacare leggi di spesa, per profili attinenti alla loro copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, sono state evidenziate le divergenze dottrinarie di interpretazione di tale disposizione, giungendo a definirne un'interpretazione destinata a consolidarsi con la sent. n. 1/1966^[17].

Con tale pronuncia si rilevava il contrasto tra l'orientamento che riteneva che l'obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese riguardasse esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterassero l'equilibrio; e l'orientamento secondo il quale l'obbligo si riferiva e doveva essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immutasse in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente, in quanto l'insieme della vita finanziaria dello Stato non poteva essere artificiosamente spezzato in termini annuali, ma considerato nel suo insieme e nella sua continuità temporale. In questa pronuncia la Corte ha ritenuto che **l'interpretazione** cosiddetta **estensiva** dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81 fosse quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione considerando che la limitazione dell'obbligo della "copertura" al solo esercizio in corso si riducesse ad una vanificazione dell'obbligo stesso. La coerenza di tale considerazione veniva valutata dalla pronuncia anche alla luce della collocazione costituzionale della disposizione, rilevando che l'inserimento nell'articolo relativo a bilanci e consuntivi, invece che in quello relativo all'iniziativa legislativa (art. 71 Cost.) non potesse produrre una riduzione "dell'ambito della sua sfera di applicazione, che è svincolato dall'"annualità" del bilancio". Del resto, il legame tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 "non vuole significare che il quarto comma si ponga esclusivamente in relazione col bilancio in corso, ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge, che l'autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante

l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Il significato del termine adoperato dal quarto comma: "ogni altra legge", non è tale che possa essere ricondotto, com'è stato sostenuto, ad ogni legge successiva al bilancio in corso e modificatrice *in peius* dell'equilibrio contabile di esso, ma, viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa". Quindi, "il precetto costituzionale attiene ai **limiti sostanziali** che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua **politica di spesa**, che deve essere contrassegnata **non già dall'automatico pareggio del bilancio**, ma dal **tendenziale conseguimento dell'equilibrio** tra le entrate e la spesa".

Non si può, pertanto, ritenere che "la norma contenuta nel quarto comma dell'art. 81 includa una precisa appropriazione di un'entrata ad una spesa", perché l'indicazione dei mezzi per fronteggiare spese nuove o maggiori "si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una **visione globale del bilancio**, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità". L'obbligo della "copertura" "deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri" e deve essere caratterizzato da una "**puntualità rigorosa** nei confronti di spese che incidano sopra un **esercizio in corso**, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato".

Invece "una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli **esercizi futuri**. Rispetto a questi, del resto, la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della **copertura di spese future**, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di

sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza”.

Dalle considerazioni contenute in tale pronuncia emerge che il quarto comma dell'art. 81, non ha un significato meramente contabile, ma una **portata sostanziale** che attiene ai "limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa" che va contrassegnata **non da automatismi**, ma da **equilibri tendenziali**". Ricordando le parole dell'intervento dell'on. Einaudi la copertura finanziaria delle leggi,^[18] costituisce l'"impronta di serietà" dei progetti di legge, oggetto dell'indicazione – e non di uno specifico provvedimento – richiesta dal dettato costituzionale, in base all'emendamento proposto dall'on. Bozzi in sede costituente.

Questa ricostruzione interpretativa è stata ritenuta coerente dalla giurisprudenza costituzionale con il **principio dell'unità del bilancio**, poiché l'indicazione dei mezzi per fronteggiare spese nuove o maggiori individua un incremento dell'entrata in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (sent. n. 384/91).

Per la copertura di spese future, la Consulta ha ammesso anche il ricorso alla **previsione di maggiori entrate**, tutte le volte che detta previsione si dimostri **"sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale**, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulle situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza" (sent. n. 1 del 1961 e sent. n. 384/91 cit.).

Questi indirizzi sono stati mantenuti dalla giurisprudenza costituzionale anche in seguito all'introduzione nell'ordinamento del **bilancio pluriennale** essendo l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, "parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati" In caso di **oneri inderogabili gravanti su esercizi futuri**, "l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro”.

L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri.

Come chiarito dalla sent. 213/2008^[19], la **copertura finanziaria** di oneri attuali mediante **entrate future**: a) deve essere **credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale**, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; b) è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo. Inoltre, c) l'obbligo di copertura deve

essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri. Anche il legislatore regionale non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza ed equilibrio del bilancio cui l'art. 81 Cost. s'ispira, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale^[20].

Il rispetto dell'art. 81 quarto comma ha spesso costituito motivazione di rinvio dei Presidenti della Repubblica ex art. 74 Cost., a partire dal rinvio effettuato dal Presidente Einaudi con il messaggio del 15 aprile 1949.

Profili economico finanziari in tema di copertura delle leggi di spesa

Con riguardo al vigente testo costituzionale, si ricorda che il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria implica la necessità di una verifica della corrispondenza tra nuove spese e relativi mezzi di finanziamento, da effettuare fin dal momento della formazione delle norme onerose, ossia nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi (**valutazione ex ante**). Le modalità e gli strumenti per lo svolgimento di tale verifica sono stati disciplinati dai regolamenti parlamentari e da norme statali di diretta attuazione del disposto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Tale disciplina ha delineato uno schema procedurale articolato (c.d. ciclo della quantificazione), finalizzato alla preventiva quantificazione degli oneri finanziari recati da proposte normative e dei relativi mezzi di copertura, nonché alla verifica tecnica - in sede parlamentare, nell'ambito del procedimento legislativo - dei dati, delle metodologie e dei risultati utilizzati a tali fini.

Per quanto attiene alla disciplina legislativa statale, si ricorda che l'art. 17 della legge n. 196/2009 ha ridefinito complessivamente la disciplina della materia, individuando, con norme di diretta attuazione dell'art. 81 Cost. quarto comma, le tipologie di copertura ammissibili. La norma individua inoltre le modalità di **quantificazione degli oneri finanziari derivanti da proposte normative**, delineando un procedimento complesso, incentrato sulla predisposizione, da parte del Governo, della relazione tecnica, e sulla verifica da parte del Parlamento dei dati e dei metodi utilizzati ai fini della stima degli oneri da sottoporre a copertura. Tra le principali innovazioni introdotte dalla legge del 2009, si segnalano l'obbligo di indicare nella relazione tecnica l'effetto delle singole norme non solo sul saldo del bilancio dello Stato, ma anche sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e di considerare tali effetti ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

L'ordinamento ha inoltre previsto modalità di **monitoraggio e di verifica ex post** da parte dell'Esecutivo, con forme di coinvolgimento degli organi parlamentari.

Si richiama nuovamente la disciplina recata dall'art. 17 della legge n. 196/2009. I commi 12 e 13 prevedono, per le norme corredate di clausola di salvaguardia finanziaria

- diretta a compensare effetti che eccedano eventualmente le previsioni di spesa inizialmente stimate e soggette a copertura – un apposito monitoraggio, a seguito del quale il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione (comma 12). E' inoltre previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assuma tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Il nuovo testo costituzionale non sembra richiedere modifiche sostanziali della disciplina legislativa introdotta in attuazione del vigente art. 81, quarto comma, Cost. e delle modalità finora adottate per la verifica del rispetto dell'obbligo di copertura.

Come già ricordato, la valutazione relativa alla copertura finanziaria, effettuata *ex ante*, nella fase della formazione delle leggi – anche se sottoposta a riscontri successivi sia nel quadro dei controlli di legittimità sia nell'ambito delle procedure di monitoraggio *ex post* – riguarda il controllo dell'equilibrio “**a margine**” tra variazioni finanziarie di segno opposto prodotte dalle nuove norme.

L'entità di tali variazioni è valutata rispetto agli andamenti tendenziali sanciti dagli strumenti di programmazione e dalle relative deliberazioni parlamentari. Tali modalità di svolgimento del controllo preventivo di copertura tendono a limitare i possibili margini di discrezionalità nella valutazione degli equilibri finanziari insiti in ogni nuova decisione di spesa al fine di garantire, per un verso, la pari legittimazione dei titolari del potere di iniziativa legislativa a promuovere modifiche dell'ordinamento e, per altro verso, l'equilibrio tra Parlamento e Governo nella valutazione dei profili di sostenibilità finanziaria delle innovazioni legislative via via introdotte.

Una specifica considerazione riguarda il rapporto tra la regola di copertura finanziaria sancita al secondo comma dell'art. 81, come riformulato, e il principio del pareggio, enunciato al comma precedente.

Come emerge dall'illustrazione della consolidata interpretazione del vigente testo costituzionale, nell'esperienza applicativa è prevalso l'orientamento secondo il quale l'obbligo sancito dal vigente art. 81, al quarto comma, non implichi necessariamente un vincolo di pareggio di bilancio. Il vincolo di copertura, ponendosi come norma sulla produzione legislativa, costituisce piuttosto una modalità per conformare ai principi costituzionali la decisione di spesa al fine di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi, come definiti dalla legge annuale di bilancio. Pertanto, l'obbligo costituzionale è stato generalmente configurato come necessità di una verifica della corrispondenza dell'equilibrio tra i nuovi oneri (maggiori spese/minori entrate) determinati dalle

norme in via di formazione e i mezzi di finanziamento da esse stesse apprestati, ferma restando la discrezionalità nell'impostazione della politica complessiva di bilancio, mediante gli strumenti programmatici e legislativi a ciò deputati.

La riforma in esame, dopo aver introdotto espressamente un obbligo complessivo di pareggio, ribadisce quindi la necessità del rispetto del vincolo di copertura, da verificare con riferimento a ciascuna legge di spesa.

Non sembra quindi inficiato lo schema concettuale di riferimento finora seguito per la valutazione dei nuovi oneri e per la verifica della congruità dei mezzi finanziari predisposti per farvi fronte. La regola della copertura finanziaria ex ante dovrebbe continuare a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale. Infatti, in un ordinamento che riconosce una diffusa iniziativa legislativa, in assenza di idonei sistemi di verifica del rispetto del vincolo di copertura per ciascuna decisione di spesa la stabilità del saldo complessivo di bilancio potrebbe risultare fortemente compromessa.

Per quanto attiene all'analisi testuale delle innovazioni apportate al vigente testo costituzionale, si rileva in primo luogo che l'obbligo di copertura viene riferito ad **"ogni legge"**, laddove l'attuale formulazione del quarto comma dell'articolo 81 lo riferisce ad **"ogni altra legge"**, ossia ad ogni legge diversa da quella di approvazione del bilancio, oggetto delle previsioni del terzo comma del medesimo art. 81.

La mancata applicazione, nel vigente testo costituzionale, dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio va collegata alla sua natura di legge cosiddetta "formale", con la quale, stante il disposto del citato terzo comma, non è possibile stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Il testo costituzionale opera quindi una distinzione tra leggi di bilancio, che non innovano l'ordinamento, ma recepiscono gli effetti delle norme vigenti, fissando, per ciascun esercizio finanziario, le conseguenti previsioni spesa e di entrata, e le "altre leggi", che possono invece modificare tali previsioni. A queste leggi viene tuttavia richiesto di non alterare i saldi complessivi fissati con le leggi di bilancio e di provvedere quindi, nell'ipotesi in cui prevedano nuove o maggiori spese, ad indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

La rigidità di questo schema di riferimento è stata, soprattutto negli ultimi anni, attenuata da una serie di previsioni, che hanno attribuito alla legge di bilancio margini di intervento per modificare anche previsioni di spesa determinate da fattori legislativi (*cf. Infra*)[\[21\]](#).

In ultima analisi, lo scopo della regola di copertura finanziaria appare quindi quello di neutralizzare gli effetti delle nuove leggi di spesa sugli equilibri finanziari complessivi sanciti dalla legge di bilancio. Per tale ragione, l'obbligo si è inteso

implicitamente esteso alle leggi che, determinando una riduzione di entrate, appaiono parimenti suscettibili di incidere sui saldi di bilancio generando nuovi oneri.

La nuova formulazione proposta dal disegno di legge in esame non esclude espressamente dall'obbligo di copertura finanziaria le leggi di bilancio; detto vincolo, d'altro canto, non sembrerebbe in linea di principio "assorbito" dall'obbligo di equilibrio tra entrate e spese sancito dal primo comma del novellato art. 81.

Infatti, ove dovesse trovare conferma l'ipotesi interpretativa di un'estensione dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio, nell'ambito del procedimento di formazione della medesima occorrerebbe prevedere - oltre che una valutazione complessiva degli equilibri tra entrate e spese, da effettuare alla stregua del saldo assunto a tali fini quale parametro di riferimento - anche una verifica di congruità analoga a quella realizzata nell'ambito del ciclo di quantificazione degli oneri e delle coperture (*cf. infra*).

Una simile estensione della regola di copertura sembrerebbe dover riguardare in primo luogo previsioni di bilancio che innovino rispetto a voci di entrata e spesa già autorizzate da norme vigenti. Allo stesso modo, il procedimento di approvazione della legge di bilancio potrebbe anche essere considerato la sede per una verifica complessiva delle quantificazioni sottostanti le previsioni tendenziali di entrata e di spesa definite sulla base della vigente normativa.

*Andrebbe quindi chiarito se la nuova formulazione del disposto costituzionale implichi un'implicita **estensione dell'obbligo di copertura alle leggi di bilancio** ed, eventualmente, entro quali limiti. Detti limiti dipenderanno naturalmente anche dal contenuto proprio della legge di bilancio, come definiti dalla legge di cui al terzo comma dell'art. 53 Cost., introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge in esame.*

Sempre sul piano delle modifiche testuali al vigente testo costituzionale, si rileva che la nuova formulazione proposta individua l'oggetto dell'obbligo di copertura nei "**nuovi o maggiori oneri finanziari**" che ogni legge importi, laddove il testo vigente fa riferimento alle "nuove o maggiori spese".

La sostituzione del termine "spese" con "oneri" recepisce quanto elaborato nel quadro della prassi applicativa dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, che ha operato una sostanziale assimilazione delle "nuove o maggiori spese" alle "minori entrate" ai fini dell'applicazione delle procedure di verifica dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e di congruità dei mezzi di copertura. Sia le variazioni sul lato delle entrate sia quelle sul lato della spesa, allorquando determinino effetti peggiorativi dei predetti saldi, sono quindi identificati nella categoria degli "oneri" da sottoporre a copertura.

L'utilizzo dell'espressione "oneri finanziari" pone tuttavia alcune questioni in merito alle modalità di contabilizzazione dei predetti effetti peggiorativi e dei mezzi idonei a compensarli.

*Infatti, per contabilità finanziaria si intende generalmente il sistema contabile basato sulla registrazione dei flussi di entrata e spesa in termini di **competenza giuridica** (accertamenti sul lato delle entrate e impegni sul lato della spesa) o di **cassa** (rispettivamente, incassi e pagamenti). La recente evoluzione delle modalità di copertura ha ormai recepito, prima in via di prassi e quindi sul piano legislativo, l'esigenza che, al momento della definizione di norme onerose – ossia suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri –, sia quantificato l'impatto delle stesse e verificato l'equilibrio rispetto ai relativi mezzi di finanziamento, non soltanto con riferimento ai saldi del bilancio dello Stato espressi in termini di contabilità finanziaria (competenza giuridica e cassa), ma anche con riguardo ai saldi relativi al più ampio aggregato delle pubbliche amministrazioni. Tra tali saldi viene in particolare in rilievo l'indebitamento netto della p.a., definito secondo il sistema di contabilità europea, che si ispira ad un criterio di contabilità economica, anziché finanziaria.*

Si ricorda, da ultimo, l'art. 17, commi 3 e 4, della citata legge n. 196/2009, che ha previsto specifici obblighi informativi nella predisposizione dei disegni di legge di iniziativa governativa, quali quello di allegare alla relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare (riferito al bilancio dello Stato), del saldo di cassa nonché dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; inoltre, la relazione tecnica deve sempre evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto, per verificare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, ed indicare inoltre i criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti.

Andrebbe quindi verificato se l'utilizzo dell'espressione "oneri finanziari" risulti compatibile con l'attuale estensione dell'obbligo e delle modalità di quantificazione e copertura.

Sotto il profilo del coordinamento con la regola del pareggio di bilancio, si rileva che qualora il saldo cui applicare il vincolo di equilibrio dovesse essere individuato, per ciascun ente interessato e/o per il complesso del settore delle pubbliche amministrazioni, nell'indebitamento netto, definito secondo i criteri di contabilità europea (SEC 95), la valutazione dell'equilibrio delle coperture sui tre saldi – già affermato dalla legge n. 196/2009 – dovrebbe intendersi ulteriormente rafforzato a garanzia della stabilità dei saldi di bilancio.

Occorrerebbe in proposito valutare se la verifica di compensatività tra nuovi oneri e relativi mezzi di copertura, espressi in termini di indebitamento netto, debba o meno tener conto anche degli effetti imputabili al ciclo economico e dei raccordi tra saldo nominale e saldo strutturale, finora non ritenuti determinanti nel quadro delle procedure parlamentari di controllo circa il rispetto del vincolo di

copertura. In tal caso occorrerebbe tener conto delle metodologie e dei criteri di valutazione utilizzati dagli organi europei per definire l'impatto di singole misure sul saldo strutturale, alcuni dei quali non sempre chiaramente codificati (es: classificazione delle misure *una tantum*) ed altri ad elevata valenza tecnica, come ad esempio le metodologie di valutazione degli effetti del ciclo economico sul saldo di indebitamento. In proposito si rinvia a quanto evidenziato con riferimento al primo comma dell'art. 81 Cost., come novellato dal testo in esame.

Sempre sul piano delle modifiche testuali, rispetto alla vigente formulazione dell'art. 81, quarto comma, si rileva l'introduzione del termine "**provvede**" per definire l'obbligo di reperimento dei mezzi di copertura, in luogo dell'espressione "**deve indicare**" riprodotta nel testo vigente.

La relazione illustrativa evidenzia come tale modifica semantica sia volta a "rafforzare il principio della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa" e richiama in proposito i lavori dell'Assemblea costituente. In proposito, si richiama quanto riportato nella prima parte della presente scheda, riferita ai lavori preparatori dell'art. 81 Cost.

Dovrebbe intendersi sancito, in tal modo, il criterio già elaborato in applicazione del vigente testo dell'art. 81, in base al quale il reperimento dei mezzi di copertura di norme onerose non può essere rinviato a provvedimenti da adottare in tempi successivi (es: legge di stabilità o successivi provvedimenti di manovra) e il controllo del rispetto del vincolo di non onerosità va effettuato con riguardo a ciascun provvedimento di spesa.

Una disciplina specifica è attualmente prevista per la quantificazione e la copertura di **oneri connessi a deleghe legislative**, di cui tratta l'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009.

Tale norma, recependo sul piano legislativo principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e alcuni criteri delineati dalla recente prassi di copertura delle leggi di delega, ha espressamente sancito il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri devono recare i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell'adozione dei singoli decreti. L'individuazione dei mezzi di copertura deve in ogni caso precedere l'entrata in vigore dei decreti medesimi.

Il principio di carattere generale enunciato dalla norma della legge n. 196/2009 risponde a quello da tempo elaborato dalla **giurisprudenza costituzionale** (v. sentenza n. 226/1976), in base al quale, per il combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., spetta la legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall'esercizio della delega. La stessa Corte ha tuttavia evidenziato che, "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta" è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato,

con determinazione di principi e criteri direttivi. Nei predetti casi, dando attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore delegante ha, di volta in volta, stabilito criteri di delega, anche enunciati sotto forma di clausole di neutralità finanziaria, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell'esercizio della delega.

Andrebbe valutato se la richiamata disciplina contenuta nell'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009 possa ritenersi coerente anche con la nuova formulazione del disposto costituzionale – che impone di provvedere ai mezzi per far fronte ai nuovi oneri, anziché ad indicarli – alla luce della specificità che riveste l'adempimento dell'obbligo di quantificazione e copertura nel quadro del procedimento di delega legislativa.

Il terzo comma del novellato art. 81 Cost.

Il **terzo comma** dell'articolo in esame, al primo periodo, riproduce, nella sostanza, il primo comma del vigente articolo 81 della Costituzione, stabilendo che **“le Camere approvano ogni anno con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”**.

La norma conferma pertanto la disciplina dei rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio, ribadendo, inoltre, i principi della **annualità del bilancio** e della sua **decisione parlamentare**^[22], dell'**obbligo di rendicontazione**, della **unità ed unitarietà** del bilancio, nonché il principio della **esclusività della competenza del Governo** in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio.

Rispetto alla disciplina vigente, va tuttavia evidenziato come la formulazione del comma 3 in esame faccia riferimento al “bilancio”, e non più ai “bilanci”, come disposto dall'attuale comma 1 dell'articolo 81 Cost. Tale formulazione appare tesa a superare taluni dubbi interpretativi formulati in passato su questo punto specifico della norma costituzionale, che sembrava porsi in contrasto con il suddetto principio dell'unitarietà del bilancio. Va peraltro segnalato come il riferimento contenuto nel testo costituzionale ai “bilanci”, anziché al bilancio, possa essere originato dalla circostanza che ai tempi della costituente si faceva riferimento ai bilanci dei singoli ministeri e non al bilancio dello Stato, intervenuto successivamente; tale locuzione è stata comunque intesa quale obbligo di redigere un bilancio articolato al suo interno in partizioni corrispondenti ai singoli ministeri. Il termine “ bilancio”, usato al singolare, è peraltro ripetuto in altre parti dello stesso art.81, e, precisamente, nel secondo e nel terzo comma.

Il secondo periodo del comma 3 demanda alla **legge approvata a maggioranza dei due terzi** dei componenti di ciascuna Camera, di cui all'articolo

53 Cost., la **definizione del contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio.**

Al riguardo, va subito evidenziato come la modifica in oggetto sia volta a **superare i vincoli costituzionali all'ampiezza delle determinazioni assumibili con la legge di bilancio**, discendenti dal disposto del vigente terzo comma dell'articolo 81 – (“*Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*”) - che non viene riproposto nelle norme in esame, e in base al quale nel sistema di contabilità nazionale si è in un primo tempo affermato il principio per cui le Camere, in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, possono solamente variare, entro certi limiti, gli importi iscritti nei singoli capitoli, ma non anche aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese (*sul punto cfr. oltre*).

Sulla natura della legge di bilancio nel nostro ordinamento costituzionale la dottrina ha espresso valutazioni divergenti.

Da una parte, vi è stato chi ha ravvisato nel divieto di introdurre con legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese il principio del **valore formale della legge di bilancio**, che si configurerebbe come una legge che si limita a “*fotografare*” le entrate e le spese pubbliche, senza poter modificare il contenuto sostanziale di un atto legislativo preesistente, ossia il titolo giuridico in base al quale un'entrata o una spesa possono essere iscritte tra le poste di bilancio. Secondo quest'orientamento, la legge di bilancio può essere qualificata, a seconda dei diversi approcci: a) come *legge di approvazione*, la cui funzione consiste essenzialmente nell'approvare il progetto di bilancio presentato dal Governo, non modificandone la natura ma integrandone gli effetti: b) come *legge di autorizzazione*, dato che tale legge avrebbe la natura sostanziale di atto amministrativo con cui il Parlamento autorizza il Governo a condurre la gestione finanziaria e a riscuotere le entrate e a erogare le spese. La tesi della natura formale della legge di bilancio ha trovato conforto in passato in alcune pronunce della **Corte Costituzionale**. In particolare, nella sentenza n. 7 del 1959, la Corte, che si esprimeva in ordine ad una legge del Trentino Alto-Adige, ha evidenziato che “*la legge del bilancio...é una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti (...)diversi da quelli preesistenti alla legge stessa*”. Secondo tale indirizzo, la legge di bilancio é efficace soprattutto nei rapporti fra l'Assemblea e l'Esecutivo e ha la funzione, propria di questo tipo di leggi, d'autorizzare il Governo ad esercitare le facoltà che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, cioè a riscuotere le entrate e a pagare le spese secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione. In tal modo l'Assemblea esercita un controllo sull'indirizzo politico-amministrativo del Governo.

Contrapposta alla corrente dottrina che propende per una qualificazione della legge di bilancio come legge di carattere formale, vi è l'altra teoria secondo cui tale legge avrebbe invece anche **natura sostanziale**, configurandosi come un **atto di programmazione finanziaria e a contenuto normativo**, che condiziona l'efficacia di tutte le altre leggi di entrata e di spesa, le quali non potrebbero essere eseguite senza l'approvazione del bilancio. Benché espresse in simboli numerici, le disposizioni della legge di bilancio recherebbero, infatti, effetti giuridici al pari di ogni altro atto normativo e tramite la legge di bilancio si esplicherebbe l'attività di indirizzo politico economico proposta dal Governo e approvata dal Parlamento, a cui in sede di approvazione del

bilancio sono riconosciuti, seppur entro determinati limiti, poteri emendativi. La Costituzione, infatti, ha riconosciuto al **Parlamento** un'ampia facoltà di **concorrere alla formazione sostanziale del bilancio attraverso il potere emendativo**. Inoltre, la decisione di bilancio è divenuta l'atto più importante di programmazione finanziaria ed espressione tipica dell'indirizzo politico-economico, con puntuali ricadute sia sui rapporti fra le diverse pubbliche amministrazioni, sia sui rapporti fra la P.A. e i soggetti terzi^[23]. In questa prospettiva, il divieto di introdurre "nuovi tributi", con la legge di approvazione del bilancio, sarebbe diretto ad impedire che il Parlamento possa approvare nuovi oneri a carico dei contribuenti senza una adeguata ponderazione delle complesse ricadute che accompagnano l'istituzione di nuovi tributi; il divieto di introdurre "nuove spese" rifletterebbe, invece, l'intento del costituente di garantire una ordinata gestione finanziaria, evitando l'introduzione in bilancio di spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale. In tale quadro si innesta l'evoluzione del sistema delle decisioni di bilancio, che alla luce del divieto costituzionale in oggetto, ha visto l'introduzione, con la riforma della legge di contabilità intervenuta nel 1978, di appositi strumenti atti ad assicurare la programmazione degli interventi di politica economica e una loro puntuale attuazione attraverso modifiche alla legislazione di entrata e di spesa, ossia la legge finanziaria e il documento di programmazione economico-finanziaria.

Il Governo, nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, evidenzia in proposito come l'impianto dell'attuale terzo comma dell'articolo 81 debba essere modificato proprio per **superare "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".

Al riguardo si osserva come la natura di legge formale che parte della dottrina tradizionale attribuiva alla legge di bilancio debba essere oggi riconsiderata alla luce delle più recenti innovazioni intervenute nella disciplina contabile, che hanno condotto a un'ampia valorizzazione della legge di bilancio come strumento sostanziale di attuazione della politica economica.

In questo senso, la norma in esame può essere inquadrata nell'ambito della **recente evoluzione del sistema delle decisioni di bilancio**, che attraverso la nuova legge di contabilità e finanza pubblica – n.196 del 2009 - ha inteso **espandere le potenzialità decisionali del bilancio**, accentuandone le caratteristiche di strumento di attuazione degli indirizzi di politica economica e finanziaria.

A fronte di un ridimensionamento del contenuto proprio della legge finanziaria – ora denominata *legge di stabilità* – la nuova disciplina contabile, confermando e sistematizzando alcuni interventi adottati precedentemente in via sperimentale^[24], ha infatti inteso **rafforzare le tre funzioni tipicamente attribuite al bilancio**:

- quella **informativa**, attraverso una **riclassificazione funzionale** delle voci di spesa – ripartite in missioni e programmi – volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche;
- quella **allocativa**, attraverso un ampliamento delle potenzialità decisionali del bilancio da realizzare sia concentrando l'attenzione parlamentare sui **programmi** di spesa – che da quest'anno sono divenuti le nuove **unità di voto** - sia prevedendo, entro determinati limiti, la possibilità di incidere, con le **rimodulazioni** presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa;
- quella **esecutiva**, attraverso l'attribuzione di una maggiore **flessibilità** ai centri decisionali nell'utilizzo delle risorse, anche al fine di agevolare, attraverso la possibilità di effettuare **variazioni di bilancio in corso d'anno**, una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati.

E' opportuno dunque evidenziare come già la nuova legge di contabilità abbia introdotto disposizioni che appaiono idonee a superare definitivamente l'accennata disputa dottrina in ordine alla natura giuridica della **legge di bilancio**, la quale **si configura oggi come una legge di carattere sostanziale**, dal momento che con essa **possono essere modificate**, seppur entro precisi limiti, anche singole **autorizzazioni di spesa disposte con atti di rango legislativo**.

In particolare, si ricorda che ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, con il **disegno di legge di bilancio**, per **motivate esigenze** e nel **rispetto dei saldi di finanza pubblica**, possono essere **rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi** di ciascuna missione le **dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi**, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato allo stato di previsione della spesa dovranno pertanto essere indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.

In via generale, per meglio comprendere i termini della questione, è opportuno ricordare che ai sensi dell'**articolo 21** della **legge di contabilità**, nell'ambito delle dotazioni previste in relazione a ciascun programma di spesa, sono distinte le spese correnti, con indicazione delle spese di personale, e le spese d'investimento. Sino all'esercizio della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato - di cui all'articolo 40 della legge - in appositi allegati agli stati di previsione della spesa sono indicate, per ciascun programma, per macroaggregato e distinte per capitolo, le spese rimodulabili e quelle non rimodulabili. Ai sensi del comma 6 del citato articolo 21 le **spese non rimodulabili** sono quelle per le quali l'**amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo**, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono

alle spese definite «**oneri inderogabili**», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le spese obbligatorie, ossia:

- le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;
- le spese per interessi passivi;
- le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali;
- le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa^[25].

Le **spese rimodulabili**, di cui al comma 7 dell'articolo 21, si dividono invece in:

- a) **fattori legislativi**, spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- b) **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Per quanto concerne in particolare il **procedimento di formazione del bilancio**, il citato **articolo 23 della legge di contabilità** dispone, al comma 1, che in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantificano le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di **rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa**. Le proposte sono formulate sulla base della legislazione vigente, con **divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale**. Il comma 2 attribuisce un potere di verifica al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale è chiamato a verificare successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine il Ministro dell'economia e delle finanze tiene conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto delle risultanze delle attività svolte dai nuclei di analisi e valutazione della spesa, nonché del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni dello Stato. Il **comma 3** dell'articolo 23 prevede, come sopra accennato, che le **spese derivanti da fattori legislativi possano**, per motivate esigenze, **essere rimodulate in via compensativa** all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione **con il disegno di legge di bilancio**, fermo restando il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Gli schemi degli stati di previsione di entrata e di spesa, verificati in base a quanto previsto al citato comma 2, formano il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze. La legge di bilancio sarà formata apportandovi le variazioni determinate dalla legge di stabilità.

Per quanto concerne le **variazioni di bilancio** in corso d'anno, si ricorda che ai sensi dell'**articolo 33, comma 4, della legge di contabilità**, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con **decreto del Ministro dell'economia** e delle finanze possono essere adottate **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma**, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Inoltre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 33, **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione**, possono essere proposte con il **disegno di legge di assestamento**, limitatamente all'esercizio in corso e con le modalità indicate dal sopra illustrato comma 3 dell'articolo 23.

E' opportuno, infine, rammentare come la più recente legislazione contabile abbia sensibilmente **esteso il perimetro della flessibilità di bilancio** nella fase di gestione, prevedendo la possibilità di **variare con atto amministrativo autorizzazioni di spesa disposte in via legislativa** - modificando in tal modo decisioni in materia di bilancio e di leggi di spesa assunte, in conformità al vigente ordinamento contabile, dal Parlamento – nonché di incidere, sempre con atti di rango secondario, su spese di carattere obbligatorio – derivanti ad esempio da oneri contrattuali - qualificate dalla legge di contabilità come non rimodulabili.

In particolare, il **decreto legge 13 agosto 2011 n. 138**^[26], ha disposto, all'articolo 1, comma 02, una **deroga alla norme di flessibilità delle dotazioni finanziarie di bilancio** – di cui al citato articolo 23 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 -, finalizzata a consentire alle Amministrazioni centrali maggiori margini di manovra per il conseguimento degli obiettivi di progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, fissati al comma 01 del medesimo articolo.

In questa direzione, è stato disposto che, limitatamente al **quinquennio 2012-2016**, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possano essere **rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione** con riferimento a tutte le spese indicate dall'articolo 21, commi 6 e 7, della legge n. 196/09, **comprese** dunque anche **le spese non rimodulabili** quali, ad esempio, quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse. La misura della suddetta variazione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri deve essere tale da **non pregiudicare il conseguimento delle finalità** definite dalle relative **norme sostanziali**. Essa, inoltre, **non può** comunque **essere superiore:**

- al **20 per cento** delle risorse finanziarie complessivamente stanziata qualora siano interessate **autorizzazioni di spesa di fattore legislativo;**
- al **5 per cento** qualora siano interessate le **spese non rimodulabili**.

Entro questi limiti, dunque, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere variate con atto amministrativo le dotazioni finanziarie degli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero.

Tali variazioni, che non possono comunque disporre l'utilizzo di stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti, sono disposte con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, su **proposta del Ministro competente**.

Il decreto di variazione deve essere **trasmesso al Parlamento** per l'espressione del **parere** - entro quindici giorni - da parte delle **Commissioni competenti per materia** e per i **profili di carattere finanziario**; decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso detti pareri, i decreti possono essere adottati. In conseguenza di tale nuova e più estesa configurazione della flessibilità di bilancio, la norma in esame ha soppresso la previgente disciplina sperimentale di flessibilità di bilancio contenuta al comma 14 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.^[27]

Nel complesso, si osserva come le esigenze di contenimento della spesa, derivanti dalla necessità di rispettare gli obiettivi di bilancio concordati in sede

europea, e le consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri che ne sono conseguite, abbiano indotto il legislatore a introdurre nell'ordinamento contabile disposizioni volte a favorire una sempre più estesa flessibilità, sia ex ante, in fase di programmazione e allocazione delle risorse in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, sia ex post, nella fase di gestione delle poste contabili.

Tale impostazione se, da una parte, appare volta a preservare la funzionalità delle amministrazioni in presenza di una forte contrazione delle risorse a disposizione, risultando altresì coerente con l'esigenza di affermare una gestione del bilancio più strategica e orientata ai risultati della spesa pubblica – superando un approccio incrementale nelle decisioni di bilancio basato sul mero calcolo della spesa storica - dall'altra potrebbe far emergere talune problematiche dal punto di vista sistematico, in particolare laddove, consentendo una estesa flessibilità ex post nella gestione delle poste di bilancio, sottrae al Parlamento ampi margini di decisioni discrezionali ad esso riservati ai sensi del vigente ordinamento costituzionale.

In ogni caso, va rilevato come la tendenza del legislatore, che si registra da diversi anni, appaia volta a spostare a un livello sempre maggiore la decisioni parlamentari di bilancio: dagli oltre 6000 capitoli di bilancio soggetti all'approvazione del Parlamento fino alla legge di riforma del 1997^[28], si è infatti passati ai circa 650 macroaggregati-unità previsionali di base del bilancio di previsione 2010, sino ai circa 170 programmi di spesa che hanno rappresentato le nuove unità di voto parlamentare del bilancio di previsione per il 2011.

In questo quadro, la proposta di riforma costituzionale in esame, apre un varco alla possibilità di riformare in radice, attraverso la legge di contabilità soggetta a maggioranza qualificata di cui al nuovo comma 3 dell'articolo 53, il vigente assetto contabile, prevedendo, in ipotesi, il superamento dell'attuale dualismo legge di stabilità - legge di bilancio e l'accorpamento, in un unico strumento legislativo, di natura sostanziale e al contempo autorizzatoria, delle funzioni di programmazione, allocazione e gestione delle risorse.

In questa ipotesi, che si collocherebbe in una linea di continuità con l'evoluzione recentemente registrata della disciplina contabile, i programmi, affidati a unico centro di responsabilità amministrativa, con le relative sottostanti autorizzazioni legislative di spesa, suscettibili di modifica parlamentare, si configurerebbero come l'oggetto fondamentale delle deliberazioni in materia di bilancio.

Questa possibile evoluzione del sistema, che sembra non potersi escludere sul piano teorico, da un lato andrebbe valutata sotto il profilo dell'art. 75 Cost. che sottrae a referendum abrogativo la legge di bilancio (cfr. Corte costituzionale sent. n.n. 1 e 2 del 1994 che fa riferimento al contenuto tipico non solo della legge di bilancio, ma anche alla legge finanziaria); dall'altro, non sembra tuttavia corrispondere all'intenzione del legislatore proponente, ove si consideri che nella relazione governativa di accompagnamento alla proposta di legge viene

evidenziato come il rinvio alla legge quadro sulla finanza pubblica per la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio abbia "l'obiettivo di salvaguardare la tipicità di tale strumento".

Ad ogni modo, si rileva come la formulazione proposta del nuovo comma 3 dell'articolo 81 della Costituzione, nel riaffermare il "diritto al bilancio" del Parlamento, lasci comunque del tutto impregiudicate le possibili scelte del legislatore ordinario in ordine al contenuto proprio degli strumenti della programmazione economica-finanziaria e alle modalità in cui potrà essere declinato il ruolo del Parlamento e del Governo nel sistema delle decisioni di bilancio.

Il quarto comma del novellato art. 81 Cost.

Il quarto comma riproduce il secondo comma del vigente articolo 81, che ha costituzionalizzato l'istituto dell'**esercizio provvisorio del bilancio**, disponendo che esso "non può essere concesso se non per **legge** e periodi non superiori complessivamente a **quattro mesi**".

Ai sensi della vigente disciplina contabile, la data del **31 dicembre** segna la chiusura dell'esercizio finanziario; se, entro tale data, non è avvenuta l'approvazione del bilancio da parte delle Camere, viene a mancare al Governo il potere di accertare e riscuotere le entrate e di erogare le spese. L'istituto dell'esercizio provvisorio è stato dunque introdotto proprio per ovviare a tale evenienza, nella quale il Governo si troverebbe nell'impossibilità giuridica di svolgere la sua azione, con i conseguenti riflessi sull'attività finanziaria ed amministrativa.

La disciplina che regola nel nostro sistema di bilancio l'istituto dell'esercizio provvisorio è contenuta nell'art. 32 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 - che riproduce l'articolo 16 della vecchia legge n.468/78 - il quale, dopo aver ripetuto testualmente, al primo comma, la norma costituzionale, stabilisce, al secondo comma, che "durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per **tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio**, ovvero nei limiti della maggiore **spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria** e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi". Il terzo comma specifica che "le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento".

L'esercizio provvisorio è inteso come il complesso dei fatti gestori che l'esecutivo pone in essere per un periodo limitato dell'anno finanziario in virtù di un'autorizzazione temporanea; è stato, pertanto, osservato che l'esercizio provvisorio rappresenta una deroga al principio dell'annualità del bilancio.

Le leggi che autorizzano l'esercizio provvisorio si limitano a legittimare il Governo ad **esercitare provvisoriamente la gestione del bilancio**, sino a quando non sia approvato per legge e non oltre il termine concesso, **secondo gli stati di previsione presentati alle Camere** e con le disposizioni e modalità previste nel relativo disegno di legge.

Per la sua intrinseca natura di istituto straordinario, l'esercizio provvisorio del bilancio dovrebbe trovare rara applicazione, anche se **dalla data di entrata in vigore della Costituzione 42 leggi hanno autorizzato l'esercizio provvisorio**.

La concessione dell'esercizio provvisorio di bilancio è sottoposta a due limiti: uno formale (la necessità della legge), l'altro temporale (il periodo massimo di quattro mesi). Come per il disegno di legge di bilancio, è da escludere la possibilità che tale autorizzazione possa essere delegata al Governo o attuata con decreto legge o approvata da Commissioni parlamentari in sede deliberante.

Per ciò che concerne il secondo limite indicato dalla norma costituzionale, si evidenzia, inoltre, che esso consente, **per uno stesso esercizio, più autorizzazioni all'esercizio provvisorio**, purché esse non superino complessivamente i quattro mesi. La legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio è stata qualificata come esempio di legislazione vincolata: nella presentazione da parte del Governo, nell'approvazione da parte del Parlamento ed anche nel suo contenuto (come per la legge del bilancio, non possono, infatti, ivi stabilirsi nuovi tributi e nuove spese).

Il pareggio del bilancio nelle Regioni e negli Enti locali (art. 3)

L'articolo 3 interviene in materia di finanza delle amministrazioni locali, modificando il **primo e il sesto comma dell'articolo 119** della Costituzione.

La modifica al primo comma è volta, secondo quanto specificato nella **relazione illustrativa** "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 è invece, sempre secondo la relazione "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".

Il contesto normativo della novella

L'attuale formulazione dell'art. 119 Cost., è frutto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha ridefinito i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica. Tale riforma costituzionale era volta a modificare il previgente impianto finanziario e

tributario di regioni ed enti locali caratterizzato dalla finanza “derivata”, in cui le risorse agli enti territoriali venivano trasferite dal bilancio dello Stato, il quale dettava una disciplina uniforme dei diversi tributi, con limitate eccezioni volte a consentire a regioni ed enti locali di pervenire ad autonome scelte impositive.

Il nuovo art. 119 rimodella dunque il sistema di finanziamento degli enti territoriali, con l'intento di **rafforzarne l'autonomia finanziaria**.

Un'autorevole **sintesi** delle disposizioni dell'art. 119 può essere ritenuta quella che proviene dalla stessa **Corte costituzionale** (sentenza n. 423/2004): “..in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)”.

Nei primi **quattro commi**, dunque, è delineata la **modalità di finanziamento delle attività degli enti territoriali**. Il modello individua tali fonti di finanziamento nei tributi ed entrate propri, nella compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio dell'ente, nel fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Nel quarto comma dell'art. 119, si stabilisce che “le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Da tale norma è ricavabile la necessità che il legislatore costruisca un sistema finanziario tale che ciascun ente sia nelle condizioni di fornire alla comunità locale amministrata **un livello appropriato di servizi**. Il livello appropriato di servizi, e l'individuazione di chi sia legittimato a deliberare in proposito, risulta dall'art. 117 (co. 2, lettera m) dove è detto che lo Stato ha legislazione esclusiva nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, ed in cui è scritto (co. 2, lettera p) che spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina delle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

Il **comma 5** dell'articolo, specifica un'attività di intervento finanziario dello Stato a **integrazione delle risorse ordinarie degli enti territoriali**. Essa è riferita in ultima analisi a finalità di solidarietà e di sviluppo che integrano e si

aggiungono, ma non sostituiscono, quanto è previsto a salvaguardia dei diritti fondamentali garantiti nei commi precedenti.

Il **comma 6**, regola, tra l'altro, con norma generale la **capacità di indebitamento** 'autonoma' degli enti territoriali limitandola alle spese di investimento.

L'attuazione del federalismo fiscale

La XVI legislatura è stata caratterizzata dall'avvio di un processo di riforma della finanza regionale e locale, complessivamente volto a dare concreta attuazione al principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali sancito dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotto a seguito della riforma del 2001.

In questa prospettiva, dopo un iter parlamentare durato quasi un anno, è stata approvata la **legge 5 maggio 2009, n. 42**, recante una ampia delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie delineato dalla legge è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una **maggiore autonomia di entrata e di spesa** a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

In questo quadro, tra gli obiettivi principali sottesi alla legge vi è quello del **passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica** a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei **fabbisogni standard** necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. A tal fine, la legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel disciplinare i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue le spese che investono i **diritti fondamentali di cittadinanza**, quali **sanità, assistenza, istruzione** e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'**integrale copertura dei fabbisogni finanziari** - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una **perequazione delle capacità fiscali**, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i **livelli essenziali delle prestazioni**, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i **costi standard** necessari alla definizione dei relativi fabbisogni; le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il **trasporto pubblico locale**, nonché per gli **interventi speciali** di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Nell'ambito della cornice delineata dalla legge n. 42, il Governo è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi**, nel termine di **30 mesi** (a seguito della proroga disposta con la legge n. 85/2011 del termine originario della delega, stabilito in 24 mesi) dalla data di entrata in vigore della legge medesima, che verrà a scadere al **21 novembre 2011**. Un termine più breve, di 12 mesi, è previsto dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 42 per "almeno uno dei decreti legislativi da emanare", in ottemperanza del quale è stato approvato il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul c.d."federalismo demaniale, più avanti richiamato. Un termine di 3 anni (2 anni nel testo iniziale della legge) è stabilito per l'adozione dei **decreti legislativi correttivi ed integrativi** , mentre è fissato in 4 anni (rispetto ai 3 anni inizialmente previsti) quello per i decreti legislativi istitutivi delle singole città metropolitane. Va infine segnalato che il predetto termine di 30 mesi vale anche per l'adozione da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome delle norme di attuazione degli statuti speciali concernenti il concorso di tali enti al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al patto di stabilità interno e agli obblighi posti dall'ordinamento europeo, a norma dell'articolo 27 della medesima legge delega.

In attuazione delle delega, risultano finora emanati **otto decreti legislativi**, di seguito sinteticamente richiamati:

- il **decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85**, recante disposizioni in materia di "**federalismo demaniale**" volte a consentire l'attribuzione di beni statali a comuni, province, città metropolitane e regioni, secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale. L'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la "massima valorizzazione funzionale". I beni trasferiti possono peraltro anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione;
- il **decreto legislativo 17 settembre 2010, n.156**, recante l'attuazione della delega per la disciplina dell'**ordinamento transitorio di Roma Capitale**, limitatamente agli organi di governo, ossia l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco;
- il **decreto legislativo 26 novembre 2010, n.216**, recante disposizioni per la determinazione dei **fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province**. Il decreto definisce il percorso metodologico per la determinazione dei fabbisogni *standard* delle funzioni fondamentali delle autonomie territoriali, la cui realizzazione è affidata alla Società per gli studi di settore SOSE SpA, che potrà avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL), nonché dell'ISTAT. L'entrata in vigore dei fabbisogni standard avverrà in modo graduale, dopo un periodo transitorio nel corso del quale saranno determinati i fabbisogni standard per ogni raggruppamento di funzioni fondamentali, con un'entrata a regime per tutte le funzioni nel 2017;
- il **decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23**, recante disposizioni in materia di **federalismo fiscale municipale**. Il provvedimento interviene principalmente sull'assetto delle competenze fiscali tra Stato ed enti locali, a decorrere dal 2011, in una prima fase di avvio triennale, e poi a regime a decorrere dal 2014, con l'introduzione, in sostituzione di tributi vigenti, dell'imposta municipale (IMU). In particolare ai comuni vengono dal 2011 attribuiti, in quota intera o parziale, alcuni tributi del comparto immobiliare di spettanza dello Stato, oltre al gettito di una imposta

di nuova istituzione, la cedolare secca sugli affitti, e dell'imposta di soggiorno, anche essa di nuova istituzione. Per quanto concerne l'imposta municipale (IMU), essa è introdotta a decorrere dal 2014, in sostituzione, per la componente immobiliare, dell'Irpef dovuta per i redditi fondiari relativi ai beni non locati, nonché dell'ICI, ed ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale, cui pertanto non si applica, incluse le pertinenze;

- il decreto legislativo 6 maggio 2011, n.68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario. Con riferimento all'autonomia di entrata delle regioni, il provvedimento individua le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario ed opera la contestuale soppressione dei trasferimenti statali. A tal fine si dispone che a decorrere dal 2013 (termine poi anticipato al 2012 ai sensi del D.L. 138/2011) venga rideterminata l'addizionale regionale all'Irpef, con corrispondente riduzione delle aliquote Irpef di competenza statale. Secondo un criterio analogo, nei rapporti tra regioni e comuni si dispone la soppressione, dal 2013, dei trasferimenti regionali di parte corrente (e, ove non finanziati con indebitamento, anche di conto capitale) diretti al finanziamento delle spese comunali, sostituendola con una compartecipazione dei comuni ai tributi regionali, prioritariamente all'addizionale regionale Irpef. Alle regioni spetta altresì una compartecipazione al gettito Iva, che per gli anni 2011 e 2012 viene calcolata in base alla normativa vigente, mentre dal 2013 sarà fissata in misura pari al fabbisogno sanitario "in una sola regione". Le regioni possono altresì diminuire l'aliquota Irap, con oneri a carico dei propri bilanci. Per quanto concerne l'autonomia di entrata delle province (e delle città metropolitane) essa si incentra ai tributi connessi al trasposto su gomma, vale adire l'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile (RC auto) e l'imposta provinciale di trascrizione; a tali enti è inoltre attribuita una compartecipazione provinciale all'Irpef, a compensazione, dal 2012, della soppressione dei trasferimenti statali alle province, nonché dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, (anch'essa soppressa, con attribuzione del gettito allo Stato). In ordine al settore sanitario, si dettano disposizioni volte a precisare le regole di finanziamento dei relativi fabbisogni, stabilendosi tra l'altro i criteri di computo del fabbisogno sanitario nazionale standard. Il decreto istituisce, infine, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88**, recante disposizioni in materia di **risorse aggiuntive e di interventi speciali** per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Il provvedimento interviene sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che viene ridenominato come "Fondo per lo sviluppo e la coesione", e individua nuovi strumenti procedurali finalizzati a rendere più efficace la politica di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, stabilendo altresì specifiche regole di programmazione per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie. Queste ultime devono essere aggiuntive rispetto agli interventi ordinari e finalizzate alla rimozione degli squilibri e alla promozione dello sviluppo; esse derivano prioritariamente dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, le cui dotazioni sono stabilite dalla politica regionale nazionale, nonché dai finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e dai relativi cofinanziamenti nazionali. L'utilizzo delle risorse deve essere effettuato sulla base del criterio della programmazione pluriennale, la quale deve in ogni caso assicurare una ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella quota dell'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord;
- il **decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118**, recante disposizioni in materia di **armonizzazione dei sistemi contabili** e degli **schemi di bilancio**, volte a garantire la

trasparenza e la comparabilità dei dati di bilancio, sia con riferimento ai bilanci degli enti territoriali, dei loro enti ed organismi strumentali, sia relativamente ai conti del settore sanitario;

- il **decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149**, recante la disciplina dei **meccanismi sanzionatori e premiali** relativi a regioni, province e comuni. Quanto ai meccanismi sanzionatori, oltre alla redazione da parte del Presidente della Giunta di una “relazione di fine legislatura regionale”, si individua la fattispecie di “grave dissesto finanziario”, che può comportare la rimozione del presidente della regione, cui si applicano per un periodo decennale la sanzione dell’incandidabilità ed altre sanzioni interdittive, queste ultime applicabili anche nei confronti dei dirigenti responsabili. Meccanismi analoghi operano per gli enti locali, per i quali si prevede la relazione di fine mandato, la sanzione dell’incandidabilità per il sindaco o per il presidente di provincia, nonché (in tal caso anche per gli altri amministratori responsabili) divieti di assunzione di altre cariche. Meccanismi sanzionatori di natura finanziaria sono altresì stabiliti per gli enti che non rispettino il patto di stabilità interno. Di converso, per gli enti medesimi è istituito, qualora risultino contabilmente virtuosi, un meccanismo di premialità, con cui si attenuano i vincoli finanziari per essi posti nel patto citato. La virtuosità viene determinata sulla base della posizione di ciascun ente rispetto ad un insieme di indicatori economico-strutturali.

Sulla base dei decreti finora emanati può ritenersi che sotto il profilo della normazione primaria il percorso attuativo della delega si sia in gran parte realizzato, in quanto l’unico decreto legislativo formalmente mancante appare quello relativo alle funzioni ed alle risorse umane e materiali previste dall’articolo 24, comma 5, lettera a), della legge n. 42 del 2009, alla cui futura emanazione fa espressamente rinvio il D.Lgs. 17 settembre 2010, n.156 in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale. Potrebbero altresì intervenire ulteriori decreti legislativi per l’istituzione delle città metropolitane, all’esito della procedura in tal senso prevista dall’articolo 23 della delega, il cui termine di attuazione, peraltro, è per tale norma stabilito in 48 mesi dall’entrata in vigore della legge n. 42. Va tuttavia segnalato che i decreti legislativi sopra richiamati prevedono un ampio numero di provvedimenti di rango secondario o di carattere amministrativo, volti a dare attuazione ovvero a implementare le norme emanate, la maggior parte dei quali devono essere ancora adottati.

L’interpretazione dell’art. 119 nella giurisprudenza costituzionale

Sin dalla sentenza n. 16/2004 e n. 17/2004 la Corte attesta che il novellato art. 119 è un saldo riferimento per un modello di **finanziamento della finanza regionale** incentrato sul sistema della **compartecipazione a quote dei tributi statali** e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. La Corte non ritiene possibile la prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell’ambito della stessa legge, dall’amministrazione dello Stato; tale pratica ha trovato nel passato frequente impiego sulla base della premessa per cui la finanza locale (nella specie la Corte era chiamata su un tema concernente i Comuni), era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell’interno, ma oggi (sentenza n. 16/2004) risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

La Corte ha stabilito, con giurisprudenza che essa stessa valuta univoca e costante (sentenza n. 105/2007), che la legittimità della destinazione di **fondi a finalità specifiche**, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. Al contrario, la finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali (sentenza n. 105/2007, n. 231/2005, n. 118/2006, n. 424/2004 e n. 370/2003). La Corte si spinge anche oltre nell'asserire che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati (sentenze n. 168/2008, n. 63/2008, n. 50/2008, n. 45/2008, n. 137/2007, n. 160/2005, n. 77/2005 e n. 51/2005).

Anche il **vincolo di destinazione rispetto ad entrate** costituite da erogazioni liberali disposte direttamente in favore delle Regioni, al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica, è lesiva dell'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali (sentenze n. 387/2007, n. 169/2007, n. 157/2007, n. 105/2007 e n. 95/2007).

Il fine è quello di evitare che la previsione di interventi finanziari dello Stato a favore degli enti territoriali, vincolati nella destinazione, si risolva in uno «strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza» dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali. Si tratta del ben noto legame tra funzioni e risorse, la cui insufficiente considerazione finirebbe per svuotare, attraverso l'indisponibilità delle seconde, l'efficace esercizio delle prime.

Sulla scorta di questi principi, è stata riconosciuta l'illegittimità costituzionale di una serie di Fondi nazionali, per lo più istituiti dalle leggi finanziarie, che intervenivano in ambiti riservati alla legislazione regionale anche in via concorrente

La ripartizione di competenze normative in tema di finanza pubblica

Per comprendere meglio l'assetto della finanza territoriale disegnato dall'art. 119 occorre integrarlo con la lettura della ripartizione delle competenze legislative effettuate dall'art. 117 Cost.

L'art. 117 Cost prevede:

- potestà legislativa esclusiva allo Stato in ordine al “sistema tributario e contabile dello Stato”;
- potestà legislativa concorrente delle regioni in ordine al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”;
- la competenza legislativa residuale della regione in materia di tributi regionali e locali.

Secondo il **riparto di competenza legislativa operato dall'art. 117 Cost.**, Stato e regioni possiedono una propria competenza finanziaria e quindi una

propria potestà normativa di imposizione da esercitare nell'ambito delle rispettive competenze sostanziali.

Nel caso di materie oggetto di legislazione concorrente, come previsto dal **terzo comma dell'art. 117 Cost.**, "spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"; mentre **l'art. 119 Cost, al comma secondo**, prevede che regioni ed enti locali "stabiliscono e applicano" i tributi propri "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Lo Stato, dunque, nel caso di materie oggetto di legislazione concorrente può intervenire solo attraverso la determinazione dei principi fondamentali.

In varie occasioni, la Corte ha avuto modo di fornire indicazioni relative alla ripartizione di competenze normative in materia di «finanza pubblica» (articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione).

Di rilievo si presenta quindi la definizione, contenuta nella sentenza n. 414/2004, dell'**"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica"**. La Corte ha ritenuto che essa si configura non tanto quale "materia" in senso proprio, quanto piuttosto come "**competenza funzionale**", alla stregua di altri ambiti di legislazione concorrente (es. ambiente), in quanto non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale, trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola.

L'incidenza del "**coordinamento finanziario**" è evidente: lo testimonia anche la sentenza n. 120/2008, dove si rileva che il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità, postula che il legislatore statale possa intervenire (nel caso di specie: sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici) con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione.

Tale rilevante peso del "coordinamento della finanza pubblica" ha reso necessario circostanziare attentamente la nozione: con la sentenza n. 169/2007 è stato affermato che, per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, occorre verificare la sussistenza dei requisiti di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale all'equilibrio di finanza pubblica e in secondo luogo del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali.

La **lettura "finalistica" del coordinamento della finanza pubblica** (sentenze n. 4/2004, n. 17/2004, n. 36/2004 e n. 37/2004) da una parte, ed il riferimento agli impegni comunitari dall'altra, hanno costituito due argini piuttosto robusti ove far operare i diversi vincoli imposti, per lo più dalle diverse leggi finanziarie annuali, alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. "patto di stabilità interno".

Su questo terreno ha inciso anche il condizionamento esercitato dagli obblighi comunitari derivanti, in via diretta o mediata (alla stregua del citato "patto"), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea in materia finanziaria: la Corte è ben consapevole (sentenze n. 36/2004 e n. 417/2005) che in siffatta materia anche un principio di coordinamento, naturalmente adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale, può costituire in concreto anche un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti.

Da una parte, dunque, la Corte (sentenze n. 376/2003, n. 260/2004, n. 35/2005 e n. 417/2005) ha sottolineato il rilievo della natura e del carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento (v. anche sentenza n. 36/2004), **che può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali**, ma altresì di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata.

D'altra parte, tuttavia, il Giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare **l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica**: ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, norme siffatte sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi: misure analitiche comprimono illegittimamente l'autonomia finanziaria, ed esorbitano dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 159/2008, n. 169/2007, n. 157/2007, n. 121/2007, n. 36/2004, n. 390/2004, n. 417/2005 n. 449/2005, n. 88/2006 e n. 95/2007).

Il principio di leale collaborazione esercita naturalmente un'innegabile influenza anche nel descritto ambito, come in via generale nel complesso dei rapporti Stato-Regioni (cfr., tra le sentenze più recenti, la n. 121/2007).

La Corte ha pure rilevato (sentenze n. 121/2007 e n. 376/2003) che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

Un collegamento tra l'incisività "del coordinamento finanziario" ed il divieto di trasferimenti a destinazione vincolata emerge dalla sentenza n. 387/2007 dove il vincolo è nuovamente censurato, ma in quanto avvenga al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica.

Con riferimento al riparto di competenze in materia di finanza pubblica, occorre rilevare che il comma terzo dell'art. 53 Cost. come novellato dal disegno di legge in esame affida ad una legge, approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, la definizione del quadro di riferimento della contabilità e della finanza pubblica, del contenuto proprio della legge di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost., come novellato dall'art. 2 del ddl in esame. Inoltre i

principi in essa contenuti devono essere rispettati dai bilanci degli enti di cui all'art. 119 Cost., secondo quanto prevede la novella a tale articolo introdotta dall'art. 3 del disegno di legge in esame.

Al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di specificare i rapporti tra l'articolo 117, comma terzo, che attribuisce alla competenza concorrente di Stato e regioni la legislazione di coordinamento della finanza pubblica, e la legge di cui all'art. 53, comma terzo. Nello specifico andrebbe chiarito se la competenza in merito al coordinamento sia attribuita alla competenza esclusiva statale, esercitata peraltro con una procedura rinforzata e dunque sia da ritenere superata la previsione di cui all'articolo 117 comma terzo. Se così non fosse si verrebbero a configurare due livelli di coordinamento, uno a livello esclusivo statale ed uno oggetto di potestà concorrente dei quali non è chiaro l'ambito di applicazione.

Il sesto comma dell'articolo 119

L'art. 119, sesto comma, secondo periodo, consente agli enti territoriali di ricorrere **all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento**: benché la norma appaia tra le più direttamente operative tra quelle contenute nell'art. 119 - disponendo in sostanza un chiaro vincolo - la Corte ha osservato (sentenza n. 425/2004) che le **nozioni di "indebitamento" e "spese di investimento"** non hanno un contenuto che possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, attraverso una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti della Corte, una volta per sempre. Si tratta - precisa la Corte - di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. La Corte ritiene non potersi ammettere che ogni ente faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle predette nozioni. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte, purché vi sia un intervento di rango legislativo, essendo illegittima una sostanziale delegificazione.

Il sesto comma dell'art. 119 Cost. legittima anche (sentenza n. 320/2004) la possibilità di configurare sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto ivi affermato. Con la sentenza n. 179/2007, la Corte ha confermato il controllo della Corte dei Conti, anche per assicurare il rispetto del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.

L'ambito di applicazione dell'articolo 119

Per quanto concerne l'applicazione dell'art. 119 Cost. nei confronti delle Autonomie a statuto speciale, la Corte si è espressa in varie occasioni e su diversi aspetti.

Già la sentenza n. 425/2004, sul sesto comma dell'articolo 119 Cost (cfr. il capitolo precedente), ha affrontato il tema del regime di autonomia finanziaria

delle Autonomie speciali. In quella sede la Corte ha, in primo luogo, premesso che il limite all'indebitamento non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo che già nel previgente regime il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata.

In secondo luogo, la Corte si è mostrata ben consapevole del fatto che i vincoli alla potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata non trovano più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie. Ma la Consulta non ritiene che ciò accada in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario, in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti. La Corte afferma quindi che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato "aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei", come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36/2004).

La posizione della Corte è riemersa con chiarezza nella sentenza n. 190/2008: il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (sentenze n. 82/2007 e n. 88/2006): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Autonomie dallo statuto speciale (sentenze n. 169/2007, n. 82/2007, n. 417/2005, n. 353/2004, n. 345/2004, n. 36/2004, n. 416/1995 e n. 267/2006). L'orientamento descritto vale anche per quanto riguarda i profili di spesa (secondo la sentenza n. 82/2007).

Proprio la sentenza n. 82/2007, da ultimo citata, ribadisce però che gli obblighi imposti alle Autonomie speciali devono essere temperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti. Il metodo dell'accordo deve considerarsi quindi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353/2004), metodo che deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il metodo dell'accordo deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del

patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico.

E' noto che le Autonomie a statuto speciale godono di specifici regimi finanziari, la cui ratio (sentenza n. 381/1990) è da ricondurre all'esigenza di porre a disposizione di Regioni e Province autonome, cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze, risorse finanziarie maggiori, e comunque più adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti.

In tale ambito, va ricordata la sentenza n. 102/2008, con la quale la Corte si è pronunciata su una serie di imposte regionali istituite dalla Regione Sardegna.

La sentenza conferma in sostanza che il vincolo all'esercizio della potestà impositiva regionale posto dallo Statuto sardo (armonia con i principi del sistema tributario dello Stato) è condizione di maggiore autonomia rispetto a quello dell' "osservanza dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario", previsto per le Regioni a statuto ordinario. Secondo la Corte, infatti, il limite dell'armonia con i principi del sistema tributario consente alla Regione Sardegna di valutare essa stessa la coerenza del proprio sistema tributario rispetto a quello statale, conformando i propri tributi agli elementi essenziali, allo "spirito" di quest'ultimo nel suo complesso ed alla ratio dei singoli istituti che lo compongono.

Da segnalare infine la sentenza n. 145/2008, con la quale la Corte si è espressa nel senso che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome debbano concorrere alla produzione di un risparmio per il bilancio dello Stato anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, nonché sul riconoscimento alla Regione siciliana della retrocessione di una certa quota del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale.

Profili economico finanziari della novella

L'articolo in esame apporta alcune modifiche all'articolo 119 della Costituzione.

La formulazione proposta appare, anche con riferimento alle amministrazioni locali, essenziale e sintetica, in quanto finalizzata alla definizione di una cornice costituzionale ampia e flessibile. Nell'ambito di tale cornice possono individuarsi alcune linee di indirizzo, riferibili in particolare alle amministrazioni territoriali, ulteriori rispetto a quelle di carattere generale precedentemente esaminate.

Principio di integrità dei bilanci

Tra le scelte operate emerge in primo luogo l'adozione dei saldi di bilancio come parametro fondamentale di riferimento cui ancorare la regola fiscale dell'equilibrio. I vincoli sono infatti espressi in termini di "equilibrio dei bilanci", formulazione che sembra implicare l'obbligo di considerare la gestione finanziaria

degli enti appartenenti alla pubblica amministrazione, incluse le amministrazioni locali, nella sua interezza.

Ne conseguono implicazioni particolarmente significative per le amministrazioni locali. In primo luogo da tale principio sembra discendere l'obbligo di riferire le regole fiscali non a singole poste di bilancio bensì al complesso delle voci di entrata e di spesa nelle quali si articola la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche interessate.

Le regole fiscali di carattere parziale adottate in passato e in parte ancora vigenti, riguardanti in particolare l'imposizione di vincoli alla dinamica delle sole spese[29] o la previsione di divieti all'utilizzo della leva fiscale[30], non sembrerebbero quindi sufficienti a perseguire le finalità insite nel nuovo assetto costituzionale.

Non è chiaro in proposito se la nuova formulazione del primo comma dell'articolo 119 debba interpretarsi come un divieto costituzionale in merito alla possibilità di imposizione dei predetti vincoli parziali o se invece ne consenta comunque l'ammissibilità, in aggiunta al vincolo dell'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo dovrà, in ogni caso, essere perseguito, indipendentemente dalla presenza di ulteriori vincoli parziali.

La vigente formulazione della citata disposizione, che si limita a riconoscere un'autonomia di entrata e di spesa alle amministrazioni locali citate, senza porre condizioni a tale autonomia, non esclude che queste ultime possano essere poste dalle norme di legge in ragione di altri principi affermati in Costituzione (tra cui quelli inerenti il coordinamento della finanza pubblica). La formulazione proposta, invece, richiamando un'unica condizione limitativa dell'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali, potrebbe prestarsi ad un'interpretazione restrittiva, tale da escludere la possibilità per la legge ordinaria di imporre altre condizioni limitative dell'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali, diverse da quella espressamente indicata dalla Costituzione.

Principio di equilibrio dei bilanci

L'adozione del principio di equilibrio dei bilanci appare suscettibile di un'ulteriore implicazione particolarmente rilevante per il comparto delle amministrazioni locali. Tale principio, se inteso nel senso di pareggio (*cf. supra*), sembra infatti escludere che alle predette amministrazioni possa essere richiesto di esporre situazioni di avanzo di bilancio, al fine di compensare eventuali situazioni di disavanzo delle amministrazioni centrali e, in particolare, dello Stato. Ciascun ente e (nel caso delle amministrazioni locali) sottosettore sembra chiamato dal dettato costituzionale ad esporre una situazione di equilibrio di bilancio e a rispondere unicamente di tale situazione, mentre non è previsto un principio che chiami i singoli comparti a farsi carico di eventuali compensazioni di squilibri altrui. Ne conseguono alcune implicazioni particolarmente significative.

La prima riguarda la compatibilità con il nuovo disposto costituzionale delle regole dettate negli anni passati – e in parte ancora vigenti – dal **patto di stabilità interno** che, in molti casi, ha imposto vincoli di avanzo contabile sia a livello di singole amministrazioni locali sia a livello di comparto.

La seconda implicazione riguarda le modalità, compatibili con il nuovo dettato costituzionale, mediante le quali ottenere il **concorso** delle amministrazioni locali alle **manovre di finanza pubblica**.

Tradizionalmente, infatti, le leve tramite le quali si è ottenuto tale concorso sono state, da un lato, il patto di stabilità interno, che imponeva alle amministrazioni vincoli contabili finalizzati a conseguire risparmi incrementali rispetto ai risultati raggiunti negli esercizi pregressi, dall'altro, la riduzione progressiva dei trasferimenti[31]. La prima tipologia di intervento, nella misura in cui imponga obiettivi diversi dall'equilibrio di bilancio, sembrerebbe sostanzialmente inibita dal nuovo dettato costituzionale. La seconda tipologia di intervento sembrerebbe invece inibita dai provvedimenti di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009), che hanno riconosciuto alle amministrazioni locali la titolarità di fonti tributarie proprie, sostitutive dei trasferimenti erariali, salvo quelli aventi finalità perequative[32]. Non sembra infatti che la sottrazione di risorse a tali ultimi fondi, destinati solo ad una parte delle amministrazioni locali con finalità perequative, possa rappresentare la modalità ordinaria con la quale ottenere il concorso delle amministrazioni locali alle manovre di finanza pubblica.

Quanto ad eventuali variazioni delle compartecipazioni delle amministrazioni locali, non sembra che tali misure possano prestarsi ad un utilizzo frequente in sede di definizione delle manovre annuali.

Le due principali modalità con le quali le amministrazioni locali sono state chiamate, nell'ultimo decennio, a concorrere al conseguimento dell'equilibrio complessivo del settore delle pubbliche amministrazioni potrebbero quindi apparire non più in linea con il nuovo impianto costituzionale e il parallelo processo di attuazione del federalismo fiscale. Potrebbe pertanto rendersi necessaria l'individuazione di modalità alternative con le quali le amministrazioni locali possano in futuro essere chiamate a concorrere alla formazione degli avanzi primari necessari ad assicurare gli equilibri di bilancio del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Principio di equilibrio di bilancio al livello del sottosettore delle Amministrazioni Locali

La **modifica apportata al comma 1 dell'art. 119** sancisce il principio **dell'equilibrio dei bilanci**, come condizione nel rispetto della quale le amministrazioni locali possono godere dell'autonomia finanziaria loro attribuita. Tale principio sembra far riferimento ad un vincolo imposto singolarmente a ciascun ente interessato, relativo al proprio saldo di bilancio. La modifica apportata al secondo periodo del sesto comma dello stesso articolo 119 - che

condiziona la facoltà di accedere all'indebitamento di ciascuna amministrazione locale al rispetto, da parte del complesso delle stesse amministrazioni, del principio di equilibrio di bilancio e di contenimento del debito – sembra di fatto prevedere una deroga estremamente ampia rispetto a quanto affermato al comma 1, configurando una *golden rule* a livello delle singole amministrazioni locali. Per effetto dei principi enunciati, infatti, queste ultime risulterebbero tenute esclusivamente al pareggio in termini di saldo di parte corrente, mentre potrebbero finanziare con indebitamento la spesa per investimenti, a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complessivo sottosettore delle amministrazioni locali.

Ne consegue, come già evidenziato, l'esigenza di un forte coordinamento ex ante al fine di stabilire i limiti entro i quali è riconosciuta a ciascun ente la facoltà di indebitarsi. Occorre infatti che tale facoltà non confligga con l'esigenza di garantire l'equilibrio complessivo a livello di sottosettore.

Un'altra implicazione del vincolo di equilibrio di bilancio riferito congiuntamente agli enti che compongono il sottosettore delle amministrazioni locali sembra riguardare il divieto apparente di compensazioni incrociate tra la posizione di bilancio dello Stato centrale e quella delle amministrazioni locali.

La formulazione letterale della condizione di equilibrio di bilancio e di contenimento del debito, contenuta nella modifica apportata al secondo periodo del **comma 6 dell'art. 119** in esame, sembra far riferimento, non ai singoli comparti delle amministrazioni locali (ovvero comuni, province, città metropolitane e regioni), bensì all'intero sottosettore di amministrazioni locali, considerato nel suo insieme, che riunisce tutti i predetti enti. Tale formulazione appare idonea a consentire compensazioni incrociate tra posizioni di avanzo di alcuni comparti e di disavanzo di altri, conformemente a quanto già previsto dalla legislazione vigente. Tale normativa consente infatti alle regioni di formulare compensazioni sia orizzontali, tra enti del medesimo comparto, sia verticali tra la propria posizione di bilancio e quella degli enti territoriali del proprio territorio.

La citata formulazione sembra invece escludere la possibilità di compensazioni incrociate tra gli obiettivi di equilibrio di bilancio dello Stato centrale e quelli riferiti alle singole amministrazioni locali.

Andrebbe a tal proposito valutato se, ad esempio, possa risultare conforme al nuovo dettato costituzionale la previsione contenuta nell'art. 5-bis del DL 138/2011 che consente l'estensione degli spazi di spesa delle regioni soggette all'obiettivo 1 al fine di ampliare la spendibilità delle risorse di provenienza comunitaria, con compensazione a carico del bilancio dello Stato. Il dettato delle modifiche proposte non configura un divieto rispetto a tale compensazione, ma preclude la possibilità di indebitamento da parte delle amministrazioni locali nel caso in cui tale compensazione si verifichi, in quanto non verrebbe rispettata la condizione di equilibrio di bilancio riferito al sottosettore delle amministrazioni locali.

Principio di equilibrio in termini intertemporali

L'ulteriore condizione, posta dalla modifica introdotta al secondo periodo del comma 6 dell'art. 119 in esame, al fine di poter accedere all'indebitamento per il finanziamento della spesa per investimenti, attiene all'obbligo di definizione contestuale di **piani di ammortamento**. Finalità della disposizione sembra quella di imporre, alle amministrazioni che accedono all'indebitamento per finanziare la spesa per investimenti, la costituzione in taluni esercizi di posizioni di avanzo, a compensazione dei disavanzi esposti negli esercizi in cui hanno effettuato gli investimenti con risorse rivenienti dall'accensione di prestiti. In tal modo, le singole amministrazioni interessate rispetterebbero il vincolo dell'equilibrio di bilancio espresso in termini intertemporali, su un arco pluriennale di esercizi. Allo stesso tempo si consentirebbe il conseguimento in ciascun esercizio di un equilibrio complessivo a livello di comparto amministrativo, per effetto delle compensazioni che si determinerebbero tra enti territoriali in avanzo ed enti in disavanzo.

Non è chiaro se la formulazione letterale della disposizione, che fa riferimento alla definizione di piani di ammortamento connessi alle operazioni di indebitamento, risulti idonea a garantire la compensazione intertemporale dei disavanzi di ciascun ente, condizione questa necessaria anche per il rispetto del vincolo di equilibrio a livello di sottosettore.

Infatti i piani di ammortamento, connessi al rimborso delle diverse posizioni debitorie accese, appaiono finalizzati ad accantonare contabilmente in bilancio le risorse necessarie al fine garantire ai soggetti creditori la certezza delle scadenze alle quali avverrà il rimborso. Affinché tale vincolo di accantonamento contabile risulti sufficiente a soddisfare anche l'altro vincolo di compensazione a livello di sottosettore, le risorse accantonate nei piani di ammortamento dovrebbero riflettersi in posizioni di avanzo complessivo nei saldi di bilancio dei singoli enti, tali da consentire ad altri enti del medesimo sottosettore di ricorrere, nei limiti di tali avanzi, all'indebitamento.

Centralizzazione delle politiche anticicliche

A differenza di quanto previsto dalle modifiche introdotte all'articolo 81, con riferimento al bilancio dello Stato, le modifiche introdotte all'articolo 119, riferite al comparto delle amministrazioni locali, non prevedono come titolo giustificativo dell'accesso all'indebitamento la necessità di far fronte alle fasi avverse del ciclo economico o agli eventi eccezionali connessi ad uno stato di necessità. Naturalmente tali eventi potranno comunque giustificare l'accesso all'indebitamento, purché ricorrano le condizioni previste dall'articolo 119, ovvero che si tratti di finanziamento di spesa per investimenti, che vengano contestualmente definiti dei piani di ammortamento del debito e che si verifichi contestualmente l'equilibrio di bilancio e il contenimento del debito a livello di comparto. Tali ultime condizioni potrebbero peraltro essere precluse proprio in

caso di fase avversa del ciclo, durante la quale anche le amministrazioni locali potrebbero registrare un deterioramento delle proprie posizioni di bilancio, connesso all'operare degli stabilizzatori automatici, presenti in parte anche a livello locale (si pensi ad un possibile calo delle entrate tributarie e ad un possibile incremento delle spese sociali e assistenziali).

Le amministrazioni locali si vedrebbero conseguentemente inibito l'accesso all'indebitamento per finanziare la spesa di investimento proprio quando quest'ultima risulterebbe necessaria per finanziare, anche a livello locale, interventi di natura anticiclica.

Aspetti di principio non regolamentati

Da ultimo appare opportuno segnalare alcuni aspetti connessi alle tematiche trattate dalle modifiche costituzionali proposte, che non trovano una regolamentazione nel disegno di legge in esame, pur potendo risultare rilevanti per la tenuta organica della riforma proposta.

Assenza dell'esplicita enunciazione di un obbligo di concorso delle amministrazioni locali alle manovre di finanza pubblica, in presenza di equilibri di bilancio a livello locale.

Le norme in esame, nel momento in cui affermano il mero obbligo dei diversi comparti amministrativi all'equilibrio, non chiariscono su quali basi potrà essere eventualmente richiesto, ove necessario, un concorso di tutti gli enti al conseguimento dei rilevanti avanzi primari richiesti al fine di compensare la quota di spesa per interessi che grava in larga misura sulle amministrazioni centrali.

Da questo punto di vista occorrerebbe valutare se risulti sufficiente il principio enunciato all'art. 53, terzo comma, come riformulato, ovvero se si renda necessaria una più esplicita affermazione dell'obbligo, per ciascun comparto amministrativo, di concorrere agli obiettivi di bilancio e di contenimento del debito riferiti al complesso della P.A. Ciò al fine di evitare l'insorgenza di possibili conflitti circa la legittimità della richiesta di eventuali sforzi aggiuntivi, rivolta a singole amministrazioni che già assolvono all'obbligo costituzionale di equilibrio del proprio bilancio.

Assenza di un principio cui ancorare le modalità di riparto tra i diversi comparti delle pubbliche amministrazioni dello sforzo fiscale richiesto dalle manovre di finanza pubblica.

L'assenza di un criterio oggettivo e condiviso, cui ancorare le modalità di riparto delle manovre di finanza pubblica tra i diversi comparti delle amministrazioni pubbliche, è stata all'origine di elementi di conflitto tra i diversi comparti in merito alle modalità di distribuzione del predetto sforzo fiscale. In molti casi il riparto è stato ancorato a parametri dimensionali correlati alla spesa

dei diversi enti, ma spesso tale criterio è stato sottoposto a critiche in quanto ritenuto punitivo nei confronti di enti che, indipendentemente dalla loro dimensione, non mostrano elementi di disequilibrio nei rispettivi bilanci. E' stato quindi spesso richiesto che i criteri di riparto fossero ancorati all'entità comparata delle diverse posizioni di *deficit* di bilancio, sia attuali che pregresse, o ad altri parametri che individuino il grado di virtuosità delle singole amministrazioni.

I criteri di riparto individuati dalle ultime manovre di finanza pubblica, operate dal DL 98 e 138 del 2011, con effetti anche sulla manovra prevista dal DL 78/2010, distribuiscono il carico cumulato delle tre manovre citate tra i soli enti non appartenenti alla prima classe di virtuosità, escludendo invece quelli che a tale classe appartengono. Questi ultimi sono infatti tenuti esclusivamente al rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Tali criteri di riparto potrebbero rivelarsi non compatibili con i principi sanciti dalle modifiche costituzionali proposte: infatti poiché tali modifiche impongono il criterio del pareggio, è da verificare se il raggiungimento di tale obiettivo per i singoli enti garantisca, tenuto conto dell'entità dei disavanzi in essere^[33], la dimensione quantitativa della manovra richiesta complessivamente a ciascun comparto, dalle normative sopra richiamate.

Ulteriori profili problematici potrebbero inoltre emergere in ordine all'effettiva sostenibilità, da parte degli enti appartenenti a classi di virtuosità diverse dalla prima, dell'ulteriore quota di manovra posta a loro carico.

Al fine di definire un assetto coerente delle modalità di distribuzione delle manovre di finanza pubblica, risulterebbe quindi utile l'indicazione, anche in linea di principio, di un criterio regolatore, coerente con la nuova cornice costituzionale. Ciò in considerazione dell'introduzione nel testo costituzionale del principio dell'equilibrio dei bilanci, che potrebbe di fatto interferire con i criteri di riparto adottati dalle leggi ordinarie.

Si segnala in proposito che l'art. 53 Cost. - che, nella formulazione vigente, riguarda la capacità contributiva – e/o la relativa normativa di attuazione potrebbero rappresentare una sede idonea per disciplinare i criteri di capacità contributiva anche delle amministrazioni locali rispetto alle necessità richieste dagli obiettivi generali di finanza pubblica.

■

I PROGETTI DI LEGGE DI INIZIATIVA PARLAMENTARE

AC 4205 (Cambursano ed altri)

La **proposta di legge C. 4205** interviene a modificare il solo articolo 81 della Costituzione, prevedendo alcuni commi aggiuntivi al vigente articolato.

In particolare, la proposta prevede che debba essere garantito l'equilibrio annuale del bilancio, **vietando il ricorso al debito pubblico**. È poi previsto un vincolo di destinazione per le **entrate derivanti dal debito**, che possono essere utilizzate **esclusivamente per finanziare investimenti**.

Per dare attuazione a tali disposizioni, è prevista una riserva di legge. Il ricorso a tale fonte si rende necessario anche per individuare gli investimenti da effettuare nel corso di ogni esercizio finanziario.

In relazione al terzo comma dell'articolo unico della pdl, si segnala che in Costituzione non è mai utilizzata l'espressione "legge ordinaria", non essendo necessaria tale specificazione, implicita nel semplice riferimento alla "legge".

Del resto l'articolo 81, primo comma, che non è oggetto di intervento della proposta di legge, prevede una riserva di legge formale per l'approvazione dei bilanci, richiedendo che sia il Parlamento a provvedere ed escludendo che il Governo abbia possibilità di intervenire con atto con forza di legge.

AC 4525 (Marinello ed altri)

Anche la **proposta di legge C. 4525** – che riprende il testo della pdl S. 3365 presentata nel corso della XIII legislatura – ha ad oggetto l'articolo 81, che viene integralmente sostituito.

Nella formulazione proposta dell'articolo 81 si introduce, al primo comma, un principio di economicità in base al quale le spese dello Stato e degli enti pubblici non possono essere superiori alle previsioni di entrata iscritte in bilancio.

Spetta alle Camere non più approvare, bensì esaminare annualmente il bilancio dello Stato e il rendiconto consuntivo, insieme con il bilancio consolidato della pubblica amministrazione e i rendiconti consuntivi patrimoniali presentati dal Governo.

Il nuovo quarto comma dell'articolo 81 introduce una **riserva di legge in materia di contabilità pubblica**; infatti, rinvia ad una legge *ad hoc* la disciplina dei contenuti dei bilanci e dei rendiconti dello Stato e degli enti pubblici, nonché dei limiti delle decisioni di entrata e di spesa. Tale legge è dotata di una peculiare forza passiva, in quanto non può essere modificata, abrogata o derogata da leggi che contengono disposizioni di spesa o di entrata. I principi contenuti in tale legge si applicano anche alle regioni ed agli enti locali.

Nessuna modifica rispetto al testo vigente dell'art. 81 è prevista rispetto alla disciplina dell'esercizio provvisorio del bilancio.

Nell'impianto della proposta risulta, inoltre, centrale l'introduzione di un **vincolo in Costituzione al livello generale dell'imposizione** al fine, evidenziato nella relazione illustrativa, di impedire un nuovo processo di espansione della spesa pubblica tramite il ricorso alla leva fiscale e, contestualmente, di alleggerire il sistema fiscale. Tale vincolo è realizzato attraverso la norma, di cui al comma quinto, che impone una maggioranza parlamentare qualificata, pari a due terzi, per stabilire nuove imposte od aumentare quelle già esistenti.

Il sesto comma autorizza il Governo a proporre **ricorso per conflitto di attribuzione** dinanzi alla Corte costituzionale, qualora ritenga che una **legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio** annuale e **pluriennale dei conti dello Stato** e delle amministrazioni pubbliche. I termini per la presentazione del ricorso sono quelli ordinari di 60 giorni, con decorrenza dalla pubblicazione della legge regionale.

Per aversi conflitto di attribuzione tra Stato e regione, la lesione della sfera di competenza non può derivare da una legge o da un atto avente forza di legge, poiché, nel qual caso, si ricadrebbe nell'ipotesi di una controversia di legittimità costituzionale ex articolo 127 della Costituzione, ma da un atto avente natura non legislativa.

Gli ultimi due commi dell'articolo 81, nella proposta C. 4525 prevedono, in primo luogo, **un potere di veto del Governo** sull'approvazione parlamentare di leggi o singoli emendamenti che comportino **nuove o maggiori spese**. Inoltre, si dispone la **riduzione** proporzionale, entro i limiti della legge di autorizzazione, delle **maggiori spese derivanti dall'attuazione di leggi**, regolamenti o decreti, ovvero di sentenze definitive degli organi giurisdizionali o della Corte costituzionale.

AC 4526 (Beltrandi ed altri)

La **proposta di legge costituzionale C. 4526** è volta a modificare l'articolo 81 della Costituzione, prevedendo alcuni commi aggiuntivi al vigente articolato, nonché ad introdurre i nuovi articoli 81-*bis* e 81-*ter*.

In primo luogo, la proposta, oltre a sottolineare la necessità di garantire la corretta disciplina di bilancio e attuare i principi di matrice europea concernenti il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio economico, prevede che i saldi complessivi di bilancio siano definiti dal Governo senza possibilità di modifiche parlamentari.

Viene **costituzionalizzato il principio del pareggio strutturale di bilancio** affermando che i bilanci di Stato e enti territoriali nonché di tutti gli altri enti pubblici debbono conformarsi a tale principio, anche a consuntivo. Ad ogni modo, si prevedono **due ordini di eccezioni** al suddetto principio, da approvare con legge a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (con il vincolo comunitario del limite massimo d'indebitamento non può superare al 3% del PIL)

ammettendo la possibilità di ricorrere al *deficit spending* a fronte di calamità naturali o situazioni economiche e sociali straordinarie epurché sia data priorità agli stanziamenti in conto capitale rispetto a quelli di parte corrente; ulteriori deroghe ai predetti limiti possono essere disposte con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Contrariamente a quanto attualmente previsto dall'art. 81, comma 3, si ammette che **con la legge di approvazione del bilancio si possano stabilire nuovi o maggiori tributi e spese**, indicando i mezzi con cui fare fronte alle spese per tutta la loro durata.

Come rilevato con riferimento al ddl AC 4620, la legge di bilancio, assumendo il carattere di legge non più solo meramente formale bensì diretta ad incidere in modo sostanziale sulle decisioni di politica fiscale sembrerebbe destinata a sostituire gli altri strumenti, quale, in primis, la legge di stabilità e i vari provvedimenti collegati, sino ad oggi autorizzati a modificare la legislazione sostanziale vigente. Inoltre, come pure rilevato in relazione al citato ddl questa possibile evoluzione del sistema, che sembra non potersi escludere sul piano teorico, andrebbe valutata sotto il profilo dell'art. 75 Cost. che sottrae a referendum abrogativo la legge di bilancio (cfr. Corte costituzionale sent. n.n. 1 e 2 del 1994 che fa riferimento al contenuto tipico non solo della legge di bilancio, ma anche alla legge finanziaria);

Nel momento in cui s'intende realizzare una siffatta modifica, sembra opportuno ricordare che l'atipicità della legge di bilancio risiede, altresì, nella sua forza passiva in quanto, non solo ha un'efficacia temporale limitata all'anno cui si riferisce ma la stessa non è abrogabile in toto da una legge successiva. A ciò si aggiunga che la medesima non può essere oggetto di referendum, ai sensi dell'art. 75, comma 2, Cost., il che testimonia la forza passiva potenziata della legge di bilancio

Oltre a quanto sopra riportato s'introducono i principi di trasparenza e conoscibilità dei bilanci nei riguardi dell'opinione pubblica e si prevede che la legge di contabilità disciplini le modalità per la verifica del rispetto della regola a consuntivo e gli eventuali meccanismi sanzionatori in caso violazione del principio.

Con l'articolo 81-*bis* viene introdotto un **rimedio giurisdizionale contro la violazione del principio di copertura finanziaria** delle leggi di spesa, prevedendo la possibilità di un **ricorso in via principale alla Corte costituzionale**, assegnando il potere di promuovere l'azione a un quinto dei componenti di ciascuna Camera e alla Corte dei conti.

L'articolo 81-*ter* prevede l'**istituzione del Consiglio di stabilità**, con il compito di vigilare, sorvegliare e analizzare le dinamiche di finanza pubblica e di controllo delle politiche di bilancio. Come evidenziato dalla relazione illustrativa, tale organo sarà deputato ad un controllo di merito circa la buona gestione della politica di bilancio, complementare a quello attualmente svolto dalla Corte dei conti. Più specificamente, al Consiglio di stabilità viene imposto un doppio onere di pubblicità: sia di informazione periodica al Parlamento, sia mediante la

pubblicazione degli esiti dell'attività di vigilanza e controllo dei conti pubblici nel proprio sito *internet*.

AC 4594 (Merloni ed altri) e AC 4607 (A. Martino ed altri)

Le **proposte di legge costituzionale C. 4594 e C. 4607** presentano identico contenuto, fatta eccezione per una difformità di cui si darà conto, per cui vengono considerate congiuntamente.

Si compongono entrambe di cinque articoli, di cui il primo provvede a introdurre nella Costituzione il **principio dell'equità tra generazioni nelle materie economico-finanziarie**, integrando in questo senso l'articolo 23, considerato il fondamento dell'obbligatorietà del rapporto tributario.

I successivi tre articoli delle proposte modificano, rispettivamente, gli articoli 81, 117 e 119 della Costituzione.

L'oggetto principale delle proposte di revisione costituzionale è però rappresentato dalle **modifiche all'articolo 81**, previste dall'articolo 2, che consistono nella introduzione di cinque nuovi commi (dal quinto al nono).

Il vincolo del pareggio di bilancio è espresso al nuovo comma quinto per le amministrazioni pubbliche, lo Stato e le regioni, anche ponendo l'esplicito divieto di ricorso all'indebitamento. Le modalità di applicazione del principio ai diversi livelli di governo vengono affidate ad una legge che deve in ogni caso garantire i vincoli derivanti dalla UE e gli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Il nuovo sesto comma associa al criterio del pareggio un secondo vincolo, espresso dal rapporto tra spesa totale delle amministrazioni pubbliche e prodotto interno lordo che non può superare il 45 per cento.

Le eventuali violazioni di entrambi i vincoli devono essere compensate nella legge di bilancio entro il successivo triennio.

Definito l'oggetto e l'ambito di applicazione, i commi ottavo e nono dell'articolo 81, nella versione emendata, ammettono la possibilità di deroga ai vincoli posti e disciplinano le relative procedure.

In particolare, la legge di bilancio può comportare il ricorso all'indebitamento a condizione che venga approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera e che contenga il piano di ammortamento. Anche il limite di spesa delle amministrazioni pubbliche, introdotte al nuovo comma sesto, può essere superato, nel rispetto di alcune procedure: qualora la legge preveda spese superiori al 45 per cento del pil, senza contestualmente incrementare le entrate mediante ricorso all'indebitamento, è necessaria l'approvazione a maggioranza dei due terzi ed il relativo piano di ammortamento, entro il cui termine deve essere garantito il rispetto del vincolo. Qualora la legge preveda, invece, maggiori spese, ma anche maggiori entrate totali, è richiesta l'approvazione con la medesima maggioranza qualificata, nonché la sostituzione della maggiori entrate con l'indebitamento entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge di bilancio, il piano di ammortamento e la previsione del rispetto del vincolo sulle spese entro la scadenza del piano di ammortamento.

La disciplina dei criteri del pareggio di bilancio viene completata dalla modifica, prevista dall'articolo 4 di entrambe le proposte, all'**articolo 119**, sesto comma, della Costituzione, con la quale si aggiunge l'esplicito richiamo al rispetto dei principi di cui al novellato articolo 81. Come sottolineato dalla relazione illustrativa, tale novella è funzionale a garantire la coerenza fra l'operare del vincolo a livello aggregato e il comportamento dei singoli enti di cui allo stesso articolo 119, primo comma.

Con due **modifiche all'articolo 117**, commi secondo e terzo, l'articolo 3 delle proposte in esame riconduce **l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica** e del sistema tributario fra le materie di **esclusiva competenza dello Stato**, sottraendole alla concorrente competenza legislativa delle regioni.

Infine, l'articolo 5 delle proposte reca la **decorrenza** delle norme introdotte, fissando, in particolare, nel 2015 l'anno di entrata in vigore del principio del pareggio del bilancio e nel 2020 l'anno di entrata in vigore del limite di spesa.

AC 4596 (Lanzillotta ed altri)

La **proposta di legge C. 4596** si compone di quattro articoli, che novellano gli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione.

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

In primo luogo, viene esplicitato al quarto comma dell'articolo 81 il **divieto di utilizzare l'indebitamento** per coprire nuove spese o maggiori entrate.

In secondo luogo, sono aggiunti **cinque nuovi commi** all'articolo 81 della Costituzione che introducono il **principio del pareggio del bilancio** annuale e pluriennale, calcolato al netto degli effetti del ciclo economico accertati dall'Unione europea. Secondo la relazione illustrativa, tale disposizione, da un lato, attenua la rigidità del vincolo, dall'altro, evita fenomeni di elusione del vincolo sottraendo la valutazione alla discrezionalità del governo. Si stabilisce inoltre che nel caso in cui il rendiconto accerti un disavanzo questo debba essere riassorbito nell'esercizio successivo attraverso interventi sulla spesa e sulla entrata. Al successivo ottavo comma, si ammette la possibilità di **deroga al divieto di indebitamento** nei soli casi di **eccezionale gravità**, previa notifica all'Unione europea ed indicando il piano di ammortamento non superiore al quinquennio. Perché la deroga sia costituzionalmente legittima, in tal caso, la legge di bilancio deve essere approvata a maggioranza dei due terzi.

Le integrazioni all'articolo 81, previste dalla proposta in esame, sono volte altresì a rafforzare le leggi di contabilità nel quadro delle fonti.

Il nuovo sesto comma prevede un procedimento aggravato per la **legge generale della contabilità** dello Stato, approvata a **maggioranza dei due terzi** da parte di ciascuna Camera. Alla legge generale di contabilità viene altresì rimessa la facoltà di determinare il livello massimo della pressione fiscale.

Inoltre, sono dotate di peculiare forza passiva le **disposizioni della legge generale sulla contabilità e le disposizioni di attuazione dell'articolo 81**, stabilendone la **non derogabilità** da parte di leggi ordinarie o dei regolamenti parlamentari.

Infine, l'ultimo comma del nuovo articolo 81 prevede una norma di chiusura a tutela dell'efficacia delle disposizioni del medesimo articolo.

In particolare, si introduce il **ricorso in via di azione alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti**, in caso di violazione delle disposizioni ivi contenute sia da parte della legge di bilancio, sia da parte di una legge di entrata o di spesa. Si prevede che la Corte dei conti possa agire anche su segnalazione di una minoranza parlamentare, pari ad un quinto dei componenti della Camera o del Senato.

I successivi articoli recano modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione al fine di rendere più stringenti le regole dei bilanci regionali e locali.

L'**articolo 2** modifica l'articolo 117 della Costituzione – analogamente a quanto previsto dalle proposte di legge C. 4594 e 4607, già esaminate – 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**, che attualmente è inserita al comma terzo dell'articolo 117 tra le materie di legislazione concorrente dello Stato e delle regioni.

Le modifiche al sesto comma dell'**articolo 119**, introdotte dall'articolo 3 della proposta in esame, in parte modificano la disciplina vigente ed in parte introducono nuovi principi.

Quanto al primo punto, viene espunto ogni riferimento al patrimonio di regioni ed enti locali. Inoltre, il vincolo di indebitamento solo per investimenti, attualmente riferito, sia alle regioni che agli enti locali, viene modificato, consentendo ai comuni e alle città metropolitane di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare investimenti infrastrutturali, ad eccezione delle operazioni di ricapitalizzazione delle società partecipate.

In tal modo è eliminato ogni riferimento all'indebitamento delle regioni e delle province, ai quali secondo la relazione illustrativa verrebbe estesa la regola del pareggio di bilancio.

In relazione al secondo punto, si estende alle **regioni** il **giudizio di parificazione** da parte della Corte dei Conti secondo modalità da stabilirsi con legge statale.

L'articolo 4 della proposta di legge novella il secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, inserendo nella *ratio* che legittima l'esercizio del **potere sostitutivo del Governo** nei confronti delle regioni e degli enti locali la necessità di rispettare le disposizioni previste dagli articoli 81 e 119 della Costituzione.

AC 4646 (Bersani ed altri)

La proposta di legge C. 4646 interviene sugli artt. 53, 81, 119 e 123 della Costituzione introducendo altresì nella parte seconda di essa un nuovo titolo,

dedicato all'equilibrio di bilancio e composto di tre articoli (82-bis, 82-ter, 82-quater).

In primo luogo, aggiungendosi un comma all'articolo 53 si introduce in Costituzione il principio di **equità tra le generazioni** in ambito economico e sociale, il cui rispetto deve essere assicurato dalla Repubblica (**articolo 1**).

Con l'**articolo 2** si modifica l'**art. 81**, aggiungendovi un nuovo primo comma in cui è esplicitato il principio della **stabilità di bilancio**, anche con riguardo ad eventuali scostamenti che si vengano a produrre nella gestione dello stesso, cui la Repubblica deve conformarsi.

Il nuovo terzo comma dell'art. 81 attribuisce la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio ad una legge approvata con procedura rinforzata, ossia con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.

La definizione delle procedure finalizzate a garantire la stabilità del bilancio trova posto in un **apposito titolo**, nella parte seconda della Costituzione, dedicato all'**equilibrio di bilancio**, composto dagli artt. 82-bis, 82-ter e 82-quater (**articolo 3**). In particolare si prevede (nel nuovo art. 82-bis) che il **Parlamento** stabilisca, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il **saldo strutturale coerente con l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**, cui devono conformarsi lo Stato e gli enti territoriali nell'approvazione dei rispettivi bilanci. E' rimessa alla legge che definirà il contenuto tipico del bilancio, di cui all'art. 81, comma terzo, come novellato dalla proposta in esame, la definizione delle **modalità di coordinamento** tra Stato, regioni ed enti locali per il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sono poi regolati i casi in cui, sempre con legge approvata a maggioranza assoluta, è possibile derogare al saldo strutturale già determinato.

Il nuovo art. 82-ter impone l'**approvazione a maggioranza qualificata**, i tre quinti dei componenti di ciascuna Camera, sia per le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica **per violazione dell'articolo 81**, sia per la conversione dei decreti legge in relazione al cui testo il Presidente della Repubblica abbia constatato una violazione dell'art. 81 comunicandola alle Camere. Un'ulteriore disposizione riguarda i decreti legislativi nel cui testo, all'atto di emanazione, il Presidente della Repubblica ravvisi una violazione dell'articolo 81. Si stabilisce in questo caso che il decreto legislativo può essere emanato solo in seguito a deliberazione a maggioranza dei tre quinti delle Camere.

Con riguardo a tale ultima disposizione occorrerebbe valutarne l'impatto sul sistema delle fonti. Si verrebbe infatti ad inserire nel procedimento di legislazione delegata una deliberazione parlamentare, a maggioranza qualificata, che verrebbe ad alterare il rapporto tra legislatore delegato e delegante delineato dall'art. 76 Cost., anche con riferimento alla responsabilità dell'adozione dell'atto.

Con il nuovo art. 82-quater si attribuisce la facoltà alla **Corte dei conti** di promuovere il **giudizio di legittimità costituzionale** su leggi e atti aventi forza di legge statali e regionali non conformi alle disposizioni dell'articolo 81.

L'articolo 4 della proposta apporta delle modifiche all'art. 119 Cost. stabilendo in primo luogo che l'autonomia finanziaria degli **enti territoriali diversi dallo**

Stato è subordinata al rispetto **dell'equilibrio dei rispettivi bilanci**. In secondo luogo si vincola la facoltà di indebitamento per spese di investimento di regioni e enti locali al rispetto del principio della stabilità di bilancio.

L'articolo 5 modifica l'art. 123 Cost. nel senso di introdurre negli statuti regionali l'obbligo di individuare procedure atte a garantire l'equilibrio finanziario della regione stessa.

L'articolo 6, nel dettare le disposizioni transitorie, rimette ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, l'attuazione delle disposizioni contenute nella proposta riforma costituzionale nonché la disciplina del metodo e procedimento di calcolo per la determinazione del saldo strutturale.

Non appare del tutto chiaro il contenuto della legge di attuazione da approvare a maggioranza assoluta. Il testo sembra infatti fare riferimento ad un contenuto ulteriore rispetto alla definizione del metodo di determinazione del saldo. Se si esclude tale aspetto però, le singole disposizioni della pdl in esame già rinviano a specifiche procedure di attuazione.

Sono infine stabiliti entrata in vigore e decorrenza dell'applicazione.

L'INTRODUZIONE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA FISSATI DALL'UE

Le disposizioni vigenti dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, il Protocollo sui disavanzi eccessivi e i regolamenti relativi al Patto di stabilità e crescita, non stabiliscono espressamente l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei **valori di riferimento** relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo.

L'opportunità di una espressa previsione in ciascun ordinamento nazionale di regole volte ad assicurare il rispetto dei parametri fissati dall'Unione europea è emersa per la prima volta in occasione della predisposizione del nuovo quadro di *governance* economica dell'UE, avviata in seguito all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020).

In particolare, ad avviso della Commissione europea, l'esperienza recente (ed in particolare il caso della Grecia) ha dimostrato che l'adozione di disposizioni normative a livello dell'UE non è sufficiente per assicurare l'effettiva applicazione del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'UEM. La natura decentralizzata della politica di bilancio nell'UE richiede che i quadri di bilancio nazionali rispecchino gli obiettivi del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'UEM. Pertanto, pur nel rispetto

delle esigenze e preferenze specifiche degli Stati membri, la Commissione ha proposto regole per assicurare un livello minimo di qualità e di coerenza con il quadro di bilancio dell'UEM.

Un primo esito di questa riflessione è stata l'inclusione nell'ambito della **proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio**, presentata dalla Commissione europea il 29 settembre 2010, unitamente alle proposte di modifica del Patto di stabilità e di sorveglianza degli squilibri macroeconomici, dell'obbligo di **inserire negli ordinamenti nazionali regole numeriche** per assicurare l'osservanza degli obblighi in materia di bilancio fissati dal Trattato.

Tali proposte sono state approvate dal Parlamento europeo, come emendate in base ad un accordo con il Consiglio dell'UE, nella seduta del 28 settembre 2011, e adottate in via definitiva dal Consiglio il 4 ottobre.

Inoltre, nell'ambito del **Patto europlus**, adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011, gli Stati dell'area euro ed alcuni altri stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di **recepire nelle Costituzioni** o nella legislazione nazionale le **regole del Patto di stabilità e crescita**.

La direttiva sui quadri nazionali di bilancio

La **direttiva** concernente i requisiti per i **quadri di bilancio** nazionali stabilisce una serie di regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio.

L'obiettivo della direttiva – enunciato anche nel preambolo della proposta – è di assicurare un'effettiva applicazione sia della parte preventiva sia di quella correttiva del patto di stabilità e crescita.

Ai sensi dell'**articolo 3** della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i dati di bilancio di tutti i sottosettori della pubblica amministrazione, amministrazioni di Stati federati ed enti di previdenza e assistenza sociale, siano disponibili al pubblico tempestivamente e regolarmente.

Gli Stati membri dovrebbero, in particolare, **pubblicare i dati di cassa su base mensile** e una **tavola di riconciliazione** dei medesimi dati con il sistema SEC-95.

La direttiva impone altresì agli Stati membri di:

- stabilire una **pianificazione pluriennale** (almeno triennale) del bilancio nazionale, con una indicazione di entrate e spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide;
- comprendere in ciascun quadro nazionale di **bilancio l'intero sistema di finanza pubblica**, in particolare nei Paesi con assetti decentrati: l'assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo

dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

L'articolo 5 della proposta impone agli Stati membri di dotarsi di **regole di bilancio numeriche** che promuovano effettivamente l'osservanza dei rispettivi obblighi derivanti dal trattato nel settore della politica di bilancio. Tali regole includono:

- a) il **rispetto dei valori di riferimento** relativi al **disavanzo** e al **debito** fissati conformemente al trattato;
- b) l'adozione di un orizzonte di **programmazione di bilancio pluriennale**, che comprende il rispetto degli obiettivi di bilancio a medio termine.

In base all'**articolo 6** della proposta, le **regole di bilancio numeriche** dovrebbero specificare i seguenti elementi:

- a) la definizione degli obiettivi e l'ambito di applicazione delle regole;
- b) il **controllo effettivo e tempestivo** dell'osservanza delle regole, basato su un'**analisi affidabile e indipendente**, eseguita da **organismi indipendenti** od organismi dotati di **autonomia funzionale** rispetto alle autorità di bilancio dello Stato membro;
- c) le **conseguenze** in caso di mancata osservanza;
- d) le **clausole di salvaguardia** che prevedono un numero limitato di circostanze specifiche in cui è consentito non rispettare **temporaneamente** la regola.

In base all'**articolo 14** della proposta, gli Stati membri dovrebbero mettere in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 31 dicembre 2013. *I Capi di stato e di Governo dei Paesi dell'Eurozona, riunitisi il 21 luglio 2011 per varare il nuovo piano di aiuti alla Grecia, hanno peraltro espresso l'impegno ad **anticipare il recepimento della direttiva**, una volta approvata, **entro la fine del 2012**.*

Il Patto euro plus

Il Patto **euro plus** è stato approvato dai **Capi di Stato o di governo** della **zona euro** nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo, facendo seguito ad una iniziativa franco-tedesca (c.d. Patto per la convergenza e la competitività); hanno aderito al Patto – che resta aperto ad **altri Stati membri** - anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

Il Patto impegna gli Stati partecipanti ad adottare – *in aggiunta a quanto previsto dalle proposte di riforma della governance economica europea* – ulteriori misure necessarie per realizzare quattro obiettivi: concorrere ulteriormente alla **sostenibilità delle finanze pubbliche**; promuovere la **competitività**; stimolare **l'occupazione**; rafforzare la **stabilità finanziaria**. Specifico rilievo viene inoltre attribuito al **coordinamento delle politiche fiscali**.

Ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno a livello di **Capi di Stato e di Governo** le azioni concrete da realizzare nei **dodici mesi successivi**, che dovranno riflettersi anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno.

Il Patto non ha in sé natura giuridicamente vincolante ma – in quanto adottato dai Capi di Stato e di Governo – è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

Nell'ambito delle misure volte a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, il Patto prevede l'impegno degli Stati aderenti a **recepire nella legislazione nazionale** le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita.

Gli Stati membri hanno facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché esso abbia **natura vincolante** e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio **costituzione o normativa quadro**).

Anche l'esatta **forma della regola** sarà decisa da ciascun Paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello **sia nazionale che subnazionale**.

Il Patto precisa che la Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere **consultata** in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia "compatibile e sinergica" con le regole dell'UE.

Le altre proposte di riforma della governance economica

La direttiva sui quadri nazionali di bilancio è parte, come già accennato, di un più ampio pacchetto legislativo di riforma della *governance economica* che comprende altre cinque proposte legislative relative al rafforzamento del Patto di stabilità e alla introduzione di una sorveglianza degli squilibri macroeconomici.

Il Parlamento europeo ha approvato le proposte, in prime lettura, il 28 settembre 2011, approvando numerosi emendamenti concordati con il Consiglio e la Commissione nell'ambito di riunioni trilaterali informali (c.d. triloghi).

Pertanto il Consiglio dovrebbe procedere alla approvazione definitiva delle proposte nella sessione del 4 ottobre 2011.

In particolare, tra le **ultime modifiche** che hanno contribuito a realizzare il consenso finale si segnalano:

- l'introduzione di una **base giuridica del semestre europeo**, richiamando, in particolare, l'art. 121, paragrafo 2, e l'art. 148, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE);
- la creazione di un **quadro formale di supervisione dei programmi di riforma nazionali**;

- un **rafforzamento** dei **poteri sanzionatori**, la cui competenza è demandata alla **Commissione**, fermo restando il potere del Consiglio di respingere le proposte avanzate dalla Commissione stessa;
- una **sanzione** (0,2% del PIL) per le **statistiche fraudolente** dei dati su **deficit e debito**;
- un **deposito fruttifero** come sanzione (**0,1% del PIL**) nel caso uno Stato membro non agisca per correggere uno **squilibrio macroeconomico**;
- l'introduzione di un **dialogo economico** che consente alla commissione competente del PE di audire il Presidente del Consiglio dell'UE, la Commissione, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo, nonché un rappresentante dello Stato membro interessato dalle decisioni del Consiglio;
- nella **valutazione** degli **squilibri macroeconomici** di uno Stato membro, verranno tenuti in debita considerazione anche gli **avanzi elevati** delle **partite correnti**, invitando gli Stati membri interessati ad individuare e ad attuare misure che contribuiscano a rafforzare la domanda interna e il potenziale di crescita.

Si illustrano di seguito gli aspetti essenziali della nuova legislazione.

Modifiche ed integrazioni del Patto di stabilità e crescita

Le modifiche al Patto di stabilità e crescita sono prospettate da tre proposte di regolamento incluse nel pacchetto.

Braccio preventivo

Il **braccio preventivo** del PSC viene fondato sul nuovo concetto di "**politica di bilancio prudente**", incentrata sulla convergenza verso l'obiettivo a medio termine del **pareggio di bilancio**. A questo scopo gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglioramento annuale della propria posizione di bilancio pari ad almeno lo **0,5%**.

*In base agli emendamenti approvati dal Parlamento europeo, per i Paesi con alto livello di **debito superiore al 60% del PIL** o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del **debito globale**, il Consiglio potrebbe richiedere un **aggiustamento superiore** allo 0,5%. Nella valutazione il Consiglio deve tenere nella debita considerazione l'attuazione di riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione.*

Deviazioni significative da una politica di bilancio prudente, identificate in uno scostamento dello 0,5% rispetto al percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine. comporterebbero per lo Stato membro interessato l'obbligo di costituire un **deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL**. Il deposito, con gli interessi maturati, verrebbe restituito una volta che il Consiglio abbia verificato che la situazione di bilancio sia stata risanata.

Braccio correttivo

Le proposte della Commissione prevedono – tra le altre cose - che gli Stati il cui debito supera il **60% del PIL** dovrebbero adottare misure per ridurlo ad un **ritmo soddisfacente**, definito come una **riduzione di 1/20** dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60%.

La valutazione dell'andamento del debito, dovrebbe tuttavia tener conto anche di alcuni **fattori di rischio**, che, in base agli emendamenti approvati dal Parlamento europeo, risultano i seguenti: struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, lo "stock-flow adjustment"^[34] e la sua composizione, le riserve accantonate e gli altri attivi finanziari, le garanzie, in particolare collegate al settore finanziario e le eventuali **passività implicite** legate all'**invecchiamento della popolazione** e al **debito privato**, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Per uno Stato membro soggetto a una procedura per i disavanzi eccessivi alla data di adozione del regolamento e per un triennio a decorrere dalla correzione del disavanzo eccessivo, il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto se lo Stato membro interessato compie **progressi sufficienti** verso l'osservanza come da valutazione contenuta nei pareri del Consiglio sul suo programma di stabilità o di convergenza. Nell'applicazione del parametro di riferimento relativo al debito occorre tenere conto dell'**influenza della congiuntura** sul ritmo di riduzione del debito. Inoltre, nella loro valutazione Commissione e il Consiglio devono tenere nella debita considerazione l'attuazione di **riforme delle pensioni** che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione, ed il costo netto del pilastro a gestione pubblica. In particolare si prendono in considerazione i criteri dell'intero sistema pensionistico creato dalla riforma, ossia se promuove la **sostenibilità a lungo termine** senza d'altra parte aumentare i rischi per la posizione di bilancio a medio termine.

Ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applicherebbe un **deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL** realizzato nell'anno precedente, convertito in **ammenda** in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo.

Procedura per l'applicazione delle sanzioni

Secondo le proposte originarie della Commissione, la decisione di comminare le sanzioni, **sia in relazione al braccio preventivo sia a quello correttivo**, era adottata su proposta della Commissione che si considerava approvata dal Consiglio a meno che esso non la respingesse, entro dieci giorni dalla sua presentazione, con voto a maggioranza qualificata ("**maggioranza inversa**") degli **Stati dell'area euro** (*non si tiene conto del voto dello Stato interessato*). In caso di mancata restituzione, le entrate derivanti da queste ammende (o dagli interessi maturati sul deposito fruttifero) sarebbero state **distribuite**, sulla base dei rispettivi PIL, tra i Paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

Gli emendamenti approvati Parlamento europeo confermano in parte i meccanismi sanzionatori proposti dalla Commissione, prevedendo che:

- la Commissione presenti al Consiglio una **raccomandazione e non una proposta** per la costituzione di un deposito infruttifero o infruttifero, in caso di disavanzi eccessivi;

- lo Stato membro interessato disponga di **un periodo non superiore a sei mesi per adeguarsi** (se la gravità delle circostanze lo giustifica, il termine può essere ridotto a tre mesi) alla raccomandazioni della Commissione prima che le sanzioni potessero essere applicate;

- la Commissione presenti, in caso di disavanzi eccessivi, una **raccomandazione** al Consiglio. Se lo Stato interessato non adotta alcuna delle misure raccomandate e il Consiglio non reagisce, la Commissione può presentare nuovamente la propria raccomandazione **entro un mese**;

- il Consiglio può rigettare la raccomandazione della Commissione a **maggioranza semplice** (anziché qualificata).

L'accordo, prevedere inoltre che:

- gli interessi maturati e le ammende riscosse siano **assegnati al meccanismo di stabilità finanziaria** dell'Unione anziché essere distribuiti tra gli Stati dell'eurozona il cui disavanzo non sia eccessivo e che non siano oggetto di una procedura per gli squilibri eccessivi.

- vengano comminate sanzioni (sempre sotto forma di deposito infruttifero pari allo 0,2% del PIL) agli Stati membri che presentino **statistiche fraudolente** in relazione ai dati su deficit e debito.

Sorveglianza sugli squilibri macroeconomici

La sorveglianza sugli **squilibri macroeconomici**, si articola in meccanismi sia preventivi sia correttivi.

Nell'ambito della parte preventiva la Commissione effettua una **valutazione periodica dei rischi** derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro, operata nel contesto dell'esame dei **Programmi nazionali di riforma**, e dei **Programmi di stabilità e convergenza**.

La valutazione si basa su un quadro di riferimento composto da indicatori economici (**scoreboard**), la cui individuazione è rinviata ad una fase successiva, ma che – in base agli emendamenti approvati dal Parlamento europeo - comprenderebbero:

- **squilibri interni**, compresi quelli che possono derivare dall'**indebitamento pubblico e privato**, dall'evoluzione dei mercati finanziari e dei valori mobiliari, compreso il **settore immobiliare**, dall'evoluzione del flusso dei prestiti nel settore privato e dall'evoluzione della disoccupazione;

- **squilibri esterni**, compresi quelli derivanti dall'evoluzione delle posizioni delle **partite correnti** e degli investimenti netti degli Stati membri, dai tassi di cambio effettivi reali, dalle quote di mercato all'esportazione e dai cambiamenti dei prezzi e dei costi, nonché dalla competitività non legata ai prezzi, tenendo in conto le diverse componenti della produttività.

Sulla base della valutazione, la Commissione avvia un **riesame approfondito** riguardante gli **Stati membri a rischio** per individuare i problemi sottostanti e potrebbe rivolgere ai medesimi Stati un "allerta preventivo". Per gli Stati membri che presentano gravi squilibri, tali da mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio adotterebbe raccomandazioni e avvierebbe una **procedura per gli squilibri eccessivi**. Lo Stato oggetto di tale procedura dovrebbe sottoporre un **piano di azione correttivo** al Consiglio, il quale fisserebbe un termine per l'adozione di misure correttive.

Con riguardo alla parte correttiva, lo Stato dell'eurozona che ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate al fine di porre fine ad una situazione di squilibrio, pagherebbe un'ammenda annua pari allo 0,1% del suo PIL. La decisione di comminare un'ammenda è proposta dalla Commissione e si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata "inversa" degli Stati membri dell'eurozona (non si tiene conto del voto dello Stato interessato). L'ammenda sarebbe restituita al Paese interessato qualora desse seguito alle raccomandazioni del Consiglio.

*Analogamente a quanto concordato con riguardo alle sanzioni del Patto di stabilità, anche in questo gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo hanno stabilito che, in caso di mancata restituzione, le entrate derivanti dalle ammende siano assegnati al **fondo europeo di stabilità finanziaria**. Inoltre, come nel caso delle norme in materia di disciplina di bilancio, l'ECOFIN conferma il meccanismo di maggioranza inversa, prevedendo tuttavia che il Consiglio possa modificare la raccomandazione della Commissione a **maggioranza qualificata** (mentre nella proposta iniziale della Commissione si prevedeva l'unanimità).*

IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI DI FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA

Francia

In Francia la revisione costituzionale del 23 luglio 2008^[35] ha di fatto già inscritto nell'art. 34 della Costituzione del 1958 "l'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche", dichiarando che "gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti dalle leggi di programmazione^[36]". Il Consiglio costituzionale sarebbe pertanto già in grado di censurare eventuali disposizioni legislative contrarie a tale obiettivo. Tuttavia il *Rapport Camdessus*^[37], presentato al Primo Ministro il 21 giugno 2010, ha ritenuto insufficiente tale norma costituzionale, raccomandando di rafforzare le previsioni normative a garanzia dell'equilibrio dei conti pubblici e di renderle ancora più vincolanti, sull'esempio della revisione della Legge fondamentale tedesca del 2009 (seconda riforma del federalismo).

Nel marzo 2011 il Governo ha presentato un progetto di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche, approvato in termini identici dai due rami del Parlamento francese, da ultimo in terza lettura dall'Assemblea nazionale il 13 luglio 2011 (*Texte Adopté n. 722*)^[38].

La nuova legge costituzionale approvata dalle Camere non fissa direttamente regole finanziarie, ma modifica l'art. 34 istituendo una nuova categoria di leggi, le «leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP)» che andranno a inserirsi, nella gerarchia delle fonti normative, tra le leggi organiche e le leggi ordinarie, incluse le annuali *lois de finances e lois de financement de la sécurité sociale*.

Le nuove leggi-quadro (LCEFP) sostituiranno le leggi di programmazione delle finanze pubbliche e dovranno determinare lo sforzo da imporre, su un periodo di tre anni, per un ritorno all'equilibrio dei conti pubblici, nonché il successivo mantenimento di un equilibrio di bilancio duraturo, nel rispetto degli impegni assunti dalla Francia a livello europeo^[39].

I progetti di LCEFP e i progetti di *lois de finances e di financement de la sécurité sociale* dovranno sempre essere presentati in primo luogo all'Assemblea nazionale.

Le LCEFP si imporranno sui testi finanziari ordinari annuali i quali, se non rispetteranno lo sforzo programmato, potranno essere annullati dal Consiglio Costituzionale come contrari alla Costituzione.

Il progetto della legge costituzionale approvato dal Parlamento stabilisce in particolare (nuovo art. 61 Cost., commi 3 e 4) che le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale debbano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, all'esame del Consiglio costituzionale in merito alla loro conformità alla relativa legge-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche e che lo

stesso Consiglio costituzionale esamini congiuntamente i due strumenti finanziari annuali prima del 31 dicembre dell'anno nel quale sono state approvate.

Le leggi finanziarie annuali non potranno essere adottate definitivamente in assenza della LCEFP applicabile al relativo esercizio annuale di riferimento e soltanto tali leggi potranno contenere disposizioni relative alla fiscalità (comprese quelle inerenti le imposte delle collettività territoriali) e alle entrate della sicurezza sociale, che non potranno pertanto più essere inserite in modo sparso in differenti testi legislativi^[40].

Una volta entrate in vigore le modifiche costituzionali in oggetto, verrà così a configurarsi una piramide normativa in cima alla quale si trova la Costituzione, che fissa un obiettivo di equilibrio; a seguire, una legge organica - conforme alla Costituzione - che determina le modalità di elaborazione delle leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche (nuovo art. 34 Cost.), che a loro volta dovranno essere rispettose della Costituzione e delle leggi organiche; infine, *le lois de finances e de financement de la sécurité sociale* annuali dovranno rispettare Costituzione, leggi organiche e LCEFP. Il Consiglio costituzionale potrà quindi intervenire ad ogni livello della piramide a garantire la conformità costituzionale delle leggi finanziarie.

Nel rispetto dell'obiettivo di equilibrio fissato dalla Costituzione anche un deficit temporaneo dovrà essere accompagnato dalla definizione delle modalità relative al ritorno all'equilibrio.

Il testo approvato introduce, infine, il principio di una trasmissione sistematica all'Assemblea nazionale e al Senato dei programmi di stabilità, prima che siano inviati alla Commissione europea nel quadro della fase preventiva del Patto di stabilità e crescita (nuovo art. 88-8 Cost.).

Prima di entrare in vigore, il "principio" dell'equilibrio di bilancio, così delineato, dovrà tuttavia attendere l'approvazione definitiva del nuovo testo costituzionale, il cui ultimo passaggio è rappresentato o da una eventuale approvazione mediante consultazione referendaria ovvero, su convocazione del Parlamento per iniziativa del Presidente della Repubblica, con l'approvazione delle due Camere riunite in Congresso, che prevede la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi (art. 89 Cost.)^[41]. Il Parlamento francese dovrebbe essere convocato in seduta congiunta a Versailles per il prossimo autunno.

La struttura delle leggi delle finanze

L'art. 34 della Costituzione dispone attualmente che "le leggi delle finanze determinano le entrate e le spese dello Stato nelle condizioni stabilite da una legge organica". Le regole relative alla predisposizione delle leggi finanziarie sono state profondamente modificate nel 2001 con la *Loi organique n. 2001-692 relative aux lois de finances du 1^o août 2001 (LOLF)*. La legge è stata successivamente in parte modificata dalla *Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*.

dell'esecuzione delle leggi delle finanze e di finanziamento della sicurezza sociale.

Germania

Prima delle due riforme costituzionali federaliste del 2006 e del 2009, il principio del pareggio di bilancio era menzionato nell'art. 110, comma 1, della Legge fondamentale, in cui, semplicemente, si stabiliva che nel bilancio preventivo le entrate e le spese dovessero essere pareggiate. L'effettiva costituzionalizzazione di tale principio è avvenuta con la novella dell'art. 109 (già modificato nella prima fase della riforma), l'introduzione del nuovo art. 109a e la modifica dell'art. 115.

Con la **prima riforma del federalismo** (*Föderalismusreform I*), del 28 agosto 2006, il nuovo comma 5 dell'art. 109 [*Separazione di competenza tra la Federazione e i Länder; principi in materia di bilancio*] ha sancito la responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per il rispetto degli obblighi della Germania in relazione al Patto di stabilità europeo, stabilendo che le sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio, di cui all'art. 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)^[43], siano sostenute, rispettivamente, in misura del 65% dalla Federazione e del 35% dai *Länder*. Quest'ultima quota è ulteriormente ripartita in due fasce percentuali: è infatti previsto che tutti i *Länder* rispondano in via solidale del 35% in rapporto alla rispettiva popolazione, mentre il restante 65% ricada sui *Länder* che hanno causato la sanzione, in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

Tra le successive modifiche dell'art. 109 introdotte con la **seconda riforma del federalismo** (*Föderalismusreform II*), del 29 luglio 2009, assume particolare rilevanza il **nuovo comma 3**, che impone come regola generale, sia alla Federazione sia ai *Länder*, il **pareggio del bilancio senza ricorrere al prestito**. Con tale disposizione, che di fatto introduce un **freno all'indebitamento** (*Schuldenbremse*)^[44], viene superata la c.d. golden rule, ossia la possibilità di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale, precedentemente prevista dall'art. 115^[45] della Legge fondamentale e nelle Costituzioni di numerosi *Länder*. Le nuove disposizioni costituzionali stabiliscono infatti che, per rispettare i criteri fissati a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei *Länder* debba essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico - consentito solo alla Federazione e non ai *Länder* - **per un massimo dello 0,35% del PIL**. Sono ammesse deroghe al principio generale solo nel caso di calamità naturali o in situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. In questi casi dovrà essere adottato un piano di rientro nei parametri stabiliti non appena cessino le circostanze eccezionali.

In applicazione dei principi enunciati dalla nuova formulazione dell'art. 109, è stato modificato anche l'art. 115 [*Ricorso al credito*]. Il nuovo comma 2 ribadisce, con riferimento al solo bilancio federale^[46], che le entrate e le uscite, di norma,

debbano essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito e che tale principio venga salvaguardato se le entrate da prestiti non superino la soglia dello 0,35% del PIL (c.d. freno all'indebitamento). La nuova formulazione è poi particolarmente dettagliata: in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, le nuove disposizioni impongono che si tenga conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio, sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. In particolare, nelle circostanze in cui il bilancio federale richieda il ricorso ad un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti, gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita vengono registrati su un apposito **conto di controllo**; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5% rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere quindi ridimensionati, tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. Nelle situazioni derivanti da disastri naturali o emergenze straordinarie, la deroga dovrà essere autorizzata con una **decisione adottata dal Bundestag a maggioranza assoluta**. Tale deliberazione deve inoltre essere collegata a un piano di ammortamento e il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.

I limiti previsti nelle nuove disposizioni contenute negli articoli 109 e 115 sono accompagnati da un sistema volto a prevenire gli indebitamenti eccessivi, ovvero un meccanismo di *early warning* cooperativo. È stato infatti introdotto un nuovo **art. 109a [Emergenze di bilancio]**, ai sensi del quale, al fine di evitare un'emergenza di bilancio, possono essere emanate con legge federale bicamerale (c.d. *Zustimmungsgesetz*, legge che richiede necessariamente anche il consenso da parte del *Bundesrat*) disposizioni che riguardano: il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (**Consiglio di stabilità - *Stabilitätsrat***); le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; i principi regolanti l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

In attuazione dell'art. 109, il 10 agosto 2009 è stata approvata l'apposita legge federale di esecuzione volta ad istituire un Consiglio di stabilità e ad evitare emergenze di bilancio (*Gesetz sur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*). in vigore dal 1° gennaio 2010. Il Consiglio di stabilità, costituitosi il 28 aprile 2010, è composto dal Ministro federale delle finanze, dal Ministro federale dell'economia e dell'innovazione tecnologica e dai ministri finanziari dei singoli *Länder*. Le riunioni del Consiglio si svolgono a seconda delle necessità, ma non meno di due volte l'anno. Il principale compito del Consiglio di stabilità, che ha acquisito anche le competenze del disciolto Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), consiste nel valutare la situazione economica della Federazione e dei *Länder* monitorando la loro gestione finanziaria, con particolare riguardo ai progressi compiuti nel risanamento dai cinque *Länder* (Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein) che, ai sensi dell'art. 143d, comma 2, hanno ottenuto sovvenzioni supplementari^[47] a causa del loro particolare dissesto finanziario.

Le nuove disposizioni costituzionali prevedono che la concessione degli aiuti sia subordinata al rientro totale dei deficit di finanziamento entro la fine del 2020. A tale scopo il Consiglio elabora rapporti annuali, concordando le misure eccezionali da adottare nei casi di deroga ai parametri di risanamento previsti dalla riforma. Nella prossima riunione, che avrà luogo nel novembre 2011, è infatti previsto che siano concordati programmi di risanamento (*Sanierungsprogramme*) di durata quinquennale, che il Comitato di valutazione (*Evaluationsausschuss*) interno al Consiglio sta esaminando e discutendo nel dettaglio con i *Länder* interessati.

Per quanto riguarda, infine, l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale di bilancio, il già citato art. 143d, comma 1, stabilisce che il freno sul debito sia applicato a partire dal bilancio per il 2011, ma prevede due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi, che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*.

Spagna

Il 26 agosto 2011 è stato presentato al Congresso dei deputati un disegno di legge volto a modificare l'**art. 135 della Costituzione spagnola**, al fine di inserirvi il principio della **stabilità di bilancio**. Esso è stato approvato il 2 settembre dal Congresso ed il 7 settembre dal Senato. Essendo decorsi quindici giorni dalla sua approvazione, senza che sia stato chiesto un eventuale referendum per ratifica da parte di un decimo dei membri di una delle due Camere, ai sensi dell'art. 167 della Costituzione, la riforma dell'art. 135 è stata pubblicata ed è entrata in vigore il 27 settembre (*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*).

Tale riforma prevede che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al principio della stabilità di bilancio (*estabilidad presupuestaria*) (art. 135, comma 1) e che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea (comma 2). Una legge organica fisserà il limite massimo del deficit strutturale dello Stato e delle Comunità autonome secondo il rispettivo prodotto interno lordo. Anche gli enti locali dovranno mantenere un equilibrio di bilancio (comma 2). Inoltre lo Stato e le Comunità dovranno essere autorizzati per legge all'emissione di debito pubblico (comma 3). Una legge organica darà attuazione ai principi contenuti nell'art. 135 (comma 5). Ai sensi della disposizione aggiuntiva unica della riforma costituzionale, la legge organica prevista dall'art. 135 della Costituzione dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2012, essa prevederà i meccanismi che permettano di adempiere al limite di debito previsto dal comma 3 dell'art. 135, inoltre i limiti di deficit strutturali previsti dal comma 2 entreranno in vigore a decorrere dall'anno 2020.

Prima di tale riforma, la Costituzione spagnola non contemplava espressamente l'obbligo del pareggio di bilancio. L'art. 134, comma 2, della

Costituzione[48], prevede che “il Bilancio Generale di previsione dello Stato sarà annuale, comprenderà la totalità delle spese ed entrate del settore pubblico statale, e in esso sarà indicato l’importo delle agevolazioni fiscali che interessino i tributi statali”. Il comma 4 aggiunge che “approvato il Bilancio Generale dello Stato, il Governo potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio”; inoltre “ogni proposta o emendamento che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà, per aver corso, l’accettazione del Governo” (comma 6), mentre “la Legge di Bilancio non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda” (comma 7).

Previsioni normative relative alla **stabilità dei bilanci** sono inoltre presenti a livello di **legislazione ordinaria ed organica**[49].

In materia di **bilancio del settore pubblico**[50] vige infatti il *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*[51], il cui art. 3 stabilisce il principio della **stabilità di bilancio** (*estabilidad presupuestaria*). L’art. 8 sancisce il perseguimento **dell’obiettivo di stabilità di bilancio**: nel primo semestre di ogni anno, il Governo, mediante accordo in Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, e previo rapporto del Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*) [52] e della Commissione nazionale dell’amministrazione locale (*Comisión Nacional de Administración Local*) [53], fissa l’obiettivo di stabilità di bilancio riferito ai tre esercizi successivi [54].

L’art. 14 disciplina la **correzione della situazione di inadempienza** dell’obiettivo di stabilità, prevedendo che, per il settore pubblico statale - nel caso di bilanci che presentino un deficit maggiore di quello fissato - il Governo rimetta al Parlamento un piano economico-finanziario di riequilibrio, contenente la definizione di politiche di entrate e di uscite da applicare per correggere la situazione, al massimo entro i tre esercizi di bilancio successivi.

L’art. 20 prevede l’obiettivo di stabilità di bilancio per gli enti locali, la cui proposta spetta al Ministro dell’economia e delle finanze; essa deve essere approvata dal Governo, previo rapporto della Commissione nazionale dell’amministrazione locale. Ai sensi dell’art. 22, gli enti locali che non abbiano rispettato l’obiettivo di stabilità fissato sono obbligati all’approvazione, da parte del rispettivo Consiglio, di un piano finanziario di riequilibrio entro un termine massimo di tre anni. In questo piano devono essere indicate le attività da realizzare e le misure da adottare in relazione alla regolazione, esecuzione e gestione delle spese e delle entrate, che permettano di garantire il ritorno a una situazione di stabilità di bilancio.

Per quanto concerne le Comunità autonome, è vigente inoltre *la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

In particolare, l’art. 3 della legge organica è relativo al principio della stabilità di bilancio delle Comunità. Esso prevede che l’elaborazione, l’approvazione e

l'esecuzione dei bilanci delle Comunità autonome si realizzi generalmente in **equilibrio o in attivo**. L'art. 7 prevede che, nel caso di rischio di inadempienza all'obiettivo di stabilità, il Governo possa formulare un'avvertenza alla Comunità autonoma, di cui è informato anche il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome. L'inadempienza dell'obiettivo comporta la predisposizione di un piano economico-finanziario di riequilibrio entro i tre anni successivi. Ai sensi dell'art. 8, le Comunità autonome che abbiano approvato dei bilanci, con un deficit maggiore rispetto a quello fissato, sono obbligate ad elaborare un piano economico-finanziario di riequilibrio.

I PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA DELL'ART. 81 COST.

L'articolo 81 Cost. è stato oggetto di diverse ipotesi di modifica, prevalentemente nell'ambito di più generali progetti di riforma costituzionale.

La **Commissione Bozzi** nel 1985 propose una profonda revisione dell'articolo 81 Cost. prevedendo tra l'altro di costituzionalizzare:

- il bilancio quinquennale;
- il pareggio di parte corrente affermando che «...nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie»;
- la prevalenza del voto palese sulle deliberazioni parlamentari che importino variazioni di entrate o di spese;
- l'introduzione di una deliberazione parlamentare sul limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti per i 5 anni successivi.

Di portata più limitata, ma assai significative, le modifiche proposte dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali (**De Mita-Iotti**) del 1993, tra cui:

- l'introduzione del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio di parte corrente;
- l'ammissibilità degli emendamenti della manovra nell'ambito dei saldi previamente fissati;
- l'obbligo di copertura finanziaria per l'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti al ricorso all'indebitamento fissati in bilancio.

La proposta prevedeva, per l'attuazione dell'articolo 81, una riserva di legge "rinforzata", ossia di una legge che non avrebbe potuto essere abrogata o modificata dalle leggi di bilancio, né dalle leggi di spesa o di entrata.

La modifica dell'art. 81 Cost. è stata oggetto di esame anche da parte della **bicamerale D'Alema** del 1997.

Il documento trasmesso al Parlamento dalla Commissione il 4 novembre 1997 ha previsto che «Il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali» e ha stabilito che «Le leggi in materia di contabilità pubblica non possono essere modificate da leggi di spesa o di entrata». Inoltre, ha proposto di introdurre la facoltà per il Governo di opporsi a disposizioni che comportano nuovi oneri. Le Camere possono superare l'opposizione del Governo unicamente con un voto a maggioranza assoluta dei componenti.

Viene poi disposta una differenziazione tra Camera e Senato in materia di esame dei progetti di leggi sulla finanza pubblica: questi sono esaminati prima dalla Camera e poi dal Senato, in composizione integrata con rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Alla Camera spetta deliberare in via definitiva.

Tra le proposte di legge dirette specificatamente a modificare l'art. 81 Cost. si ricorda quella elaborata alla fine della XIII legislatura dal Ministro per le riforme istituzionali *pro tempore* Maccanico (ma non presentata alle Camere) finalizzata a riassorbire i contenuti della legge finanziaria all'interno della legge di bilancio, a richiamare i principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, ed a consentire di superare l'opposizione del Governo alle leggi di spesa con una maggioranza qualificata.

Si riporta di seguito il testo della bozza di disegno di legge Maccanico:

Art. 81

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

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

La legge di bilancio definisce annualmente il quadro di riferimento della finanza pubblica in un orizzonte annuale e pluriennale in coerenza con gli obiettivi di sviluppo e di coesione della politica economica nazionale; definisce gli indirizzi delle politiche pubbliche per quanto riguarda le entrate e le conseguenti spese, stabilendo la ripartizione delle risorse per funzione e centri di responsabilità, con la indicazione degli obiettivi della gestione e dell'attività amministrativa in riferimento al livello dei servizi finali resi ai cittadini; definisce le previsioni di entrata e le autorizzazioni di spesa annuali dello Stato; assume le decisioni per la manovra annuale di bilancio introducendo le necessarie modificazioni quantitative per l'entrata, nel quadro dell'ordinamento tributario e contributivo, e le necessarie modulazioni alla legislazione di spesa; definisce i saldi del bilancio annuale dello Stato compatibili con l'equilibrio complessivo della finanza pubblica della Repubblica, nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Non sono ammissibili emendamenti di modifica dei saldi di bilancio. I regolamenti parlamentari determinano limiti all'ammissibilità di altri emendamenti di iniziativa parlamentare.

Se il rendiconto presentato dal Governo per l'anno precedente comporta disavanzi aggiuntivi si provvede con la legge di bilancio successiva.

I LAVORI PREPARATORI DEGLI ARTICOLI 53, 81 E 119 COST.

Articolo 53 Cost.

L'articolo 53, non presente nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75, ha origine da differenti proposte di alcuni articoli aggiuntivi alla Prima parte della Costituzione riguardanti la materia tributaria e discussi dal *plenum* dell'Assemblea costituente nella seduta del 23 maggio 1947.

All'inizio della seduta, le diverse formulazioni del primo articolo aggiuntivo volto a introdurre il principio della capacità contributiva vennero unificate in una nuova formulazione – che sarà poi quella approvata - concordata tra gli on. Scoca, Luigi Meda, Grieco, Laconi e Edgardo Castelli ed accettata dalla Commissione dei 75.

Le proposte emendative nascevano dalla constatazione, rilevata dall'on. Scoca, della pressoché assenza nel progetto di Costituzione della materia finanziaria: la Costituzione non poteva però ignorare un "fenomeno generale, che tocca tutti in misura sempre più notevole". Del resto anche lo Statuto albertino conteneva diverse disposizioni in proposito, alcune delle quali hanno fornito lo spunto per le proposte emendative presentate in Assemblea.

L'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75, nel suo intervento in Assemblea, riassume il contenuto della discussione in materia fiscale svolta in Commissione. In quella sede venne rappresentata l'esigenza di introdurre norme fiscali nella Carta fondamentale. Una prima questione affrontata fu quella della collocazione di tali norme. Alcuni membri manifestarono la preferenza per raggruppare le norme tributarie in una collocazione specifica: la Commissione non accolse questa impostazione, ma ritenne di distribuire razionalmente le diverse disposizioni "nel luogo dove dovevano essere collocate nella Costituzione", ricordano, a proposito, che lo stesso Statuto albertino, invocato da Scoca, "non riunisce insieme le norme fiscali" ma "le colloca nelle varie posizioni, dove è necessario ed opportuno".

Entrando nel merito dell'articolo, Ruini ricordò che la Commissione aveva nel corso dei lavori esaminato la questione dei criteri direttivi dell'imposizione tributaria. Sul punto il Ministero della Costituente aveva raggiunto una conclusione negativa per l'inserzione di tali norme nella Costituzione e la Commissione non aveva ritenuto necessario introdurre concetti "già acquisiti e molto ovvi". Tuttavia, le varie proposte presentate hanno indotto la Commissione

La *loi de finance* è l'atto giuridico che dispone ed autorizza il bilancio dello Stato per un esercizio annuale. Determina nello specifico la natura, il montante e l'attribuzione delle entrate e delle spese dello Stato, nonché l'equilibrio di bilancio che ne deriva (art. 1 LOLF).

La *loi de finance*, cui può far seguito l'adozione di *lois de finances rectificatives*, si compone di due parti (art. 34 LOLF).

La prima parte («Condizioni generali di equilibrio finanziario») è relativa all'autorizzazione alla riscossione delle imposte, al calcolo delle entrate, alla determinazione delle spese, alla fissazione dei dati generali dell'equilibrio di bilancio.

La seconda parte («Mezzi delle politiche pubbliche e disposizioni speciali») stabilisce, per ciascuna missione del bilancio dello Stato, l'ammontare degli stanziamenti finanziari. Nella seconda parte è anche fissato il tetto massimo delle autorizzazioni di impiego delle risorse per ogni ministero.

Il bilancio dello Stato è strutturato su tre livelli: la missione (ministeriale o interministeriale); i programmi; le azioni (art. 7 LOLF).

Una "missione", che è esclusivamente di iniziativa governativa, comprende un insieme di programmi che concorrono alla realizzazione di una politica pubblica definita, che può prevedere il coinvolgimento di più ministeri. Un "programma" comprende gli stanziamenti necessari per la realizzazione di una o più "azioni" che sono coordinate da uno stesso ministero.[\[42\]](#).

L'ultima *loi de finance* approvata, la *loi n. 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011*, stabilisce per il 2011, per i ministri, a titolo di bilancio generale, la somma di 378.516.018.617 euro per "le autorizzazioni di impegno" e di 368.542.263.048 euro per "i crediti di pagamento" (art. 82). Nell'allegato "Etat B", riferito all'art. 82 della legge n. 2010-1657, è stabilita la "Ripartizione per missione e programma degli stanziamenti del bilancio generale".

Il contenuto delle "leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche"

L'art. 1 del progetto di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche (TA n.722), recentemente approvato dalle Camere, dispone la modifica dell'art. 34 della Costituzione, introducendo la nuova categoria delle "*leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche*" (LCEFP). In particolare il nuovo art. 34 Cost., previsto nel progetto, stabilisce che le LCEFP, che determinano gli orientamenti delle finanze pubbliche per almeno tre anni, stabiliscano, per ogni anno, un tetto massimo di spese e alcune nuove misure riguardanti le entrate che dovranno essere rispettati dalla legge delle finanze e dalla legge di finanziamento della sicurezza sociale dell'anno di riferimento. Il nuovo art. 34 Cost., previsto nel progetto, stabilisce inoltre che una legge organica avrà il compito di definire il contenuto delle LCEFP. Tale legge organica potrà inoltre stabilire quali altre disposizioni delle LCEFP dovranno essere vincolanti per le leggi delle finanze e di finanziamento della sicurezza sociale. La legge organica definirà inoltre le condizioni nelle quali saranno compensati i differenziali constatati nel corso

ha prendere in considerazione la questione e arrivando alla conclusione di appoggiare la citata formulazione congiunta sopra citata, di carattere programmatico, in luogo delle proposte emendative originarie, più articolate e talvolta recanti disposizioni precettive.

L'on. Scoca mise in rilievo il carattere profondamente innovativo dell'articolo aggiuntivo rispetto allo Statuto: mentre, infatti, la Carta del 1848 enunciava il principio della generalità e dell'uniformità dell'imposta, collegandola alla regola della *proporzionalità* dell'imposta stessa, la nuova Costituzione avrebbe dovuto accogliere il principio opposto della *progressività* dell'imposta, "un principio informato a un criterio più democratico, più aderente alla coscienza della solidarietà sociale e più conforme alla evoluzione delle legislazioni più progredite".

La formulazione originaria dell'emendamento Scoca risentiva di questa impostazione laddove prevedeva che "tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in modo che *l'onere tributario complessivo gravante su ciascuno* risulti informato al criterio della progressività. Ciò a significare – chiarì Scoca – che la progressione applicata a livello globale aveva l'obiettivo di correggere l'iniquità derivanti soprattutto dalle imposte sui consumi.

Inoltre, l'articolo aggiuntivo Scoca prevedeva:

- l'introduzione del reddito minimo necessario all'esistenza, anche in considerazione dei carichi di famiglia e l'esenzione, o la riduzione, delle imposte volte a garantire tale reddito minimo;
- l'intangibilità del principio della generalità dell'imposta.

L'on. Scoca ritenne che le specificazioni contenute nella sua proposta fossero sufficientemente riassunte nell'articolo concordato con la Commissione, ad eccezione di una: l'articolo originario prevedeva che potessero essere stabilite eccezioni al principio di uguaglianza tributaria esclusivamente per "scopi di interesse pubblico" e con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

L'Assemblea, su proposta di Ruini, convenne nel rinviare la discussione sul punto al momento di esaminare l'articolo relativo alla legge finanziaria. Tuttavia, in quella sede non risulta essere stato discusso tale argomento (seduta del 17 ottobre 1947).

L'on. Ruini, nell'intervento citato, chiarì alcuni punti fondamentali della discussione.

Innanzitutto, spiegò che il criterio della progressività dovesse essere inteso non applicabile a tutti i singoli tributi, bensì all'insieme del sistema tributario, ciò in quanto alcuni tributi, principalmente quelli diretti, non possono essere per loro natura applicati in modo progressivo.

In secondo luogo, caldeggiò la formula della capacità contributiva, ritenendo che in essa si dovesse considerare compreso anche il principio delle esenzioni e delle limitazioni per i meno abbienti proposto dall'on. Scoca.

In terzo luogo, in relazione alla proposta Castelli, volta a specificare che anche gli stranieri sono soggetti all'imposizione fiscale, chiarì che l'espressione "tutti",

presente nel testo concordato, riguardasse necessariamente anche i non cittadini, in coerenza con altre parti del testo costituzionale.

Da segnalare, infine, l'intervento dell'on. Corbino che, pur favorevole alla formulazione dell'articolo come concordata, rappresentò la necessità di passare dal sistema di tassazione duplice, basato su tributi reali e personali, ad un sistema di tassazione unico, in modo da garantire l'effettività dell'applicazione del principio di progressività.

A ciò replicò l'on. Ruini, ribadendo il concetto che il dettato costituzionale era testo a garantire la progressività del sistema fiscale nel suo complesso, senza dover ad ogni costo impedire la presenza di elementi di proporzionalità insiti nella natura di alcuni tributi.

Articolo 81 Cost.

L'articolo 81 della Costituzione detta i principi basilari della disciplina costituzionale in materia di bilancio e di finanza pubblica.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente esso fu esaminato dalla Seconda Sottocommissione, nell'ambito della discussione sul problema dell'iniziativa legislativa, nella seduta del 24 ottobre 1946, e dalla Assemblea nella seduta del 17 ottobre 1947, in cui venne approvato.

Il primo comma ("Le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo") disciplina i rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio.

Da esso derivano i principi della annualità del bilancio e della sua decisione parlamentare e dell'obbligo di rendicontazione, e della unità ed unitarietà del bilancio. In realtà la formulazione della norma su questo punto specifico ha dato luogo a molteplici dubbi interpretativi, in quanto essa fa riferimento ai "bilanci" e appare perciò in contrasto con il principio suddetto. Il riferimento ai "bilanci" anziché al bilancio è per altro da intendersi quale obbligo di redigere un bilancio articolato al suo interno in partizioni corrispondenti ai singoli ministeri.

Il primo comma dell'articolo 81 introduce, inoltre, il principio della esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio.

In seno alla Seconda Sottocommissione venne discusso il problema se dovesse spettare alla prima Camera (alla Camera dei deputati) la priorità nell'esame e nell'approvazione del bilancio; in questo senso si pronunciarono gli on. Nobile e Targetti. Prevalse invece la tesi favorevole all'attribuzione di eguali poteri alle due Camere anche in materia finanziaria, come conseguenza della perfetta parità ad esse riconosciuta.

Il secondo comma ("L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi") introduce l'istituto dell'esercizio provvisorio, volto da un lato a salvaguardare la continuità dell'azione governativa ed amministrativa nelle more

dell'approvazione della legge di bilancio, e dall'altro a garantire la funzione di indirizzo riservata al Parlamento.

La formulazione definitiva del secondo comma dell'art. 81 deriva da un emendamento, presentato in sede di Assemblea Costituente dall'on. Bertone, al testo originario del progetto il quale prevedeva la concessione dell'esercizio provvisorio "una sola volta e per un periodo non superiore a quattro mesi". L'emendamento dell'on. Bertone aveva lo scopo di rendere possibili richieste di autorizzazione all'esercizio provvisorio anche per periodi più brevi. Esso venne favorevolmente accolto dall'on. Ruini (Presidente della Commissione per la Costituzione) in quanto idoneo ad impedire possibilità di equivoci, insite nel testo del progetto, circa il fatto che l'esercizio provvisorio non potesse essere chiesto ed accordato per un periodo inferiore a quattro mesi.

Il terzo comma ("Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese") pone un preciso vincolo all'ampiezza delle determinazioni assumibili con la legge di bilancio. Esso si pone in linea con una lunga serie di disposizioni legislative che avevano progressivamente limitato la capacità di innovare alla legislazione di entrata e di spesa per mezzo della legge di bilancio.

Nel corso della discussione in Assemblea, l'on. Buffoni propose la soppressione del terzo comma dell'art. 81 (già articolo 77 del progetto), non ritenendo opportuno statuire a livello costituzionale il principio del divieto di determinazione di aumenti di spesa al momento della approvazione di un capitolo di bilancio. Sulla proposta dell'on. Buffoni espresse parere contrario l'on. Ruini (Presidente della Commissione per la Costituzione) rilevando l'essere "una norma di correttezza contabile ammessa nei Paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, *omnibus* di provvedimenti anche tributari" e ribadendo il principio per cui le Camere in sede di approvazione del bilancio possono solamente aumentare o diminuire le cifre iscritte nei singoli capitoli, ma non anche aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese.

Il quarto comma dell'art. 81 ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte") fu introdotto dalla Seconda Sottocommissione in sede di discussione dell'istituto dell'iniziativa legislativa.

Fu l'on. Einaudi a sottolineare l'opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle due Camere (Seconda Sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946), in quanto l'esperienza dimostrava che "mentre una volta erano le Camere che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle". In ragione di ciò, l'on. Einaudi prospettava due soluzioni: "o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa."

L'on. Mortati (relatore), intervenendo dopo l'on. Einaudi, dichiarò di aver già predisposto un articolo del seguente tenore: "I progetti i quali importino oneri finanziari non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi necessari per coprire la spesa corrispondente". La proposta degli on. Einaudi e Mortati ebbe il sostegno dell'on. Vanoni, il quale fece presente che identica norma era già contenuta nella legge sulla contabilità di Stato (l'art. 43 della legge di contabilità, R.D. n. 2240 del 1923) e che la Commissione di tecnici istituita presso il Ministero della Costituente per lo studio dei problemi in materia finanziaria aveva sottolineato a sua volta l'opportunità che nella Costituzione venisse sancito l'obbligo in parola, come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio.

Gli on. Mortati e Vanoni proposero dunque una formula concordata, cui diede il suo assenso anche l'on. Einaudi, del seguente tenore: "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli".

Tale formula sembrò tuttavia eccessivamente drastica alla Sottocommissione, in quanto capace di invalidare, come rilevò l'on. Perassi, ogni legge che non rispondesse all'obbligo di provvedere ai mezzi con cui fare fronte alle spese. Venne quindi in ultimo accettata la proposta dell'on. Bozzi (attuale testo del quarto comma dell'art. 81) che, parafrasando l'art. 43 della legge sulla contabilità di Stato, impone l'obbligo per le proposte di nuove e maggiori spese e per le leggi che le approvano di "indicare" i mezzi necessari per far fronte alle spese stesse.

Articolo 119 Cost.

Il testo vigente dell'articolo 119 è stato interamente sostituito dalla L. cost. n. 3/2001 (art. 5), nell'ambito nella più ampia riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione relativa alle autonomie territoriali.

L'attuale formulazione del testo trova origine, nei suoi tratti essenziali, già nel disegno di legge governativo (AC 5830) che, insieme ad altre proposte di iniziativa parlamentare, venne discusso nel corso della XIII legislatura.

Infatti, già il testo del Governo stabiliva nel nuovo articolo 119 della Costituzione (art. 7) l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "nell'ambito delle leggi dello Stato". Si prevedeva, inoltre, l'applicazione da parte di Regioni ed enti locali di tributi ed entrate propri, nonché la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Veniva inoltre proposta l'istituzione del fondo perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale e la possibilità di interventi aggiuntivi da parte dello Stato. Infine, il testo del governo stabiliva che enti locali e Regioni hanno un proprio patrimonio e possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con formulazione identica a quella dell'attuale ultimo comma dell'articolo 119.

In sede parlamentare, le modifiche introdotte risultano pertanto circoscritte ad alcuni aspetti. Rispetto al citato ddl del governo, il testo unificato elaborato in seno al Comitato ristretto, e adottato come testo base dalla I Commissione Affari costituzionali nella seduta del 27 ottobre 1999, introduce il principio del finanziamento «integrale» delle funzioni di regioni ed enti locali. Un ulteriore mutamento intervenuto rispetto al testo di riforma proposto dal governo attiene alla scelta della Commissione di rafforzare il riconoscimento dell'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali, eliminando ogni riferimento al ruolo della legge statale ordinaria nel comma primo dell'articolo 119. Nella relazione della I Commissione sul testo unificato per l'Assemblea è stato evidenziato in merito alla formulazione dell'articolo, «il fattivo contributo del gruppo di Forza Italia, e in particolar modo dell'onorevole Tremonti».

La discussione generale sul testo unificato delle proposte di riforma costituzionale in Assemblea registrava, sul punto del federalismo fiscale, la posizione critica in particolare della Lega. I temi maggiormente discussi (nelle sedute del 21 e del 26 settembre 2000) e oggetto delle proposte emendative presentate delle forze di opposizione, riunite nella Casa delle libertà e nella Lega, sono stati due.

Il primo atteneva alla distribuzione della potestà tributaria tra i diversi livelli di governo. In particolare, negli emendamenti 7.37, presentato dall'on. Tremonti e 7.111, presentato dall'on. Pisanu, respinti dalla Camera, era ben rappresentata la proposta della Casa delle libertà di basare il sistema fiscale su due livelli principali, uno statale e l'altro regionale, per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative nelle materie di esclusiva competenza, rispettivamente, dello Stato e delle regioni; e conseguentemente eliminare il principio della compartecipazione. Altri emendamenti erano tesi a predeterminare in Costituzione quote fisse di risorse fiscali attribuite ai diversi livelli di autonomia.

La seconda questione sulla quale si sono concentrate le proposte emendative riguardava i criteri in base ai quali esercitare la funzione perequativa: su questo tema, con numerose proposte, la Casa delle libertà aveva richiesto di introdurre nel testo una diversa specificazione dei vincoli, dei limiti e della destinazione del fondo perequativo di cui al terzo comma dell'articolo 119 - ad esempio prevedendo l'ammontare del gettito destinato alla perequazione o inserendo specifici vincoli di destinazione - nonché degli interventi aggiuntivi da parte dello Stato ai sensi del quinto comma.

In merito al limite all'indebitamento delle regioni e degli enti locali, sancito dall'ultimo comma dell'articolo 119, il dibattito si è incentrato sull'opportunità di estendere tale vincolo allo Stato.

All'esito della discussione, gli unici due emendamenti approvati dall'Aula sono stati presentati dalla Commissione. Con il primo (7.115) è stata integrata la previsione del secondo comma precisando che la potestà tributaria si esercita «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Con il secondo (7.116), sub emendato dal Governo, è stata completata la norma di chiusura del "federalismo solidale", di

cui al quinto comma, con la previsione che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali servono anche a promuovere la solidarietà sociale e l'effettivo esercizio dei diritti della persona, nonché a rimuovere gli squilibri economici e sociali.

Pertanto, il testo della riforma costituzionale dell'articolo 119, approvato dalla Camera in prima lettura nella seduta del 26 settembre, non ha subito alcuna modifica nelle letture successive.

Da ultimo, si segnala che nel corso del XIV legislatura, il Parlamento è tornato a riflettere sulla riforma costituzionale nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V Cost., svolta dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

In tale sede e con specifico riferimento all'attuazione dell'articolo 119 Cost., è emersa la preoccupazione di riaffermare la corresponsabilità di tutti i livelli di governo nel mantenimento della stabilità. Secondo un'opinione affermata nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine^[55], si sarebbe dovuto affermare il principio del pareggio del bilancio di ciascun ente al netto degli investimenti ed esaminare la possibilità di subordinare l'accesso all'indebitamento per gli investimenti al rispetto del vincolo di bilancio.

[1] Legge costituzionale 18 ottobre-2001 n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. L'art. 11, comma 1, prevede che, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il comma 2 stabilisce che, quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

[2] Tutte le pubbliche amministrazioni o solo quelle dotate di autonomia finanziaria. Per le amministrazioni locali si ricorda inoltre la possibilità di estendere o meno i predetti principi alle società partecipate, nonché agli enti formati dall'unione di diverse realtà amministrative locali.

[3] Si vedano in proposito le implicazioni sul debito discendenti dalla scelta del saldo cui riferire il vincolo del pareggio (*cf. infra*).

[4] Saldo di bilancio al netto della spesa per interessi.

[5] Si ricorda in proposito che la disciplina europea ha definito regole fiscali sotto forma di limiti numerici per specifici indicatori di finanza pubblica: in particolare, sono state definite soglie massime per il saldo di **indebitamento netto** e per il **debito delle pubbliche amministrazioni**. Entrambi gli indicatori sono definiti sulla base di criteri dettati dal sistema di contabilità europea (SEC 95) e fanno riferimento all'intero **settore delle amministrazioni pubbliche**, individuate sulla base del medesimo sistema contabile. In particolare, l'**indebitamento netto** è il saldo complessivo tra entrate e uscite nel conto economico delle pubbliche amministrazioni: esso indica quindi le risorse che è necessario acquisire per finanziare le attività del settore, con riferimento al complesso delle operazioni economiche poste in essere dagli enti che lo compongono. Per **debito** delle pubbliche amministrazioni si intende invece il debito consolidato

lordo, ossia il valore nominale di tutte le passività in essere in un determinato momento, consolidato all'interno e tra i sotto-settori della p.a. e al lordo delle attività del settore.

[6] Il Parlamento è destinatario tuttavia della relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, che dà conto delle cause degli scostamenti e fornisce altresì elementi "anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione".

[7] Tale posizione è stata esplicitata nella circolare n. 22 del 2010 della Ragioneria generale dello Stato, in base alla quale la clausola potrà operare:

a) nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione (ad esempio rivedendo l'ammontare della spesa/prestazione a favore del singolo soggetto interessato, oppure riducendo la platea dei beneficiari ridefinendo in maniera più stringente i requisiti di accesso al beneficio, ecc.);

b) al di fuori dell'onere previsto dalla norma, attraverso un incremento della copertura, rafforzando quella prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a diversa modalità. In quest'ultimo caso, la clausola di salvaguardia può agire nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento ovvero in un altro settore, attraverso l'incremento di entrate o la riduzione di spese, eventualmente nell'ambito della stessa amministrazione/missione/programma.

[8] Art. 40 legge n. 196/2009.

[9] Per quanto riguarda il settore della p.a., il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni viene considerato l'indicatore più prossimo a rilevare la variazione annua del debito della p.a. Le due grandezze tuttavia non coincidono del tutto. Le differenze tra le stesse sono dovute in primo luogo al diverso trattamento riservato ai depositi delle Amministrazioni pubbliche presso la Banca d'Italia; il fabbisogno è ottenuto infatti come variazione del debito al netto della variazione dei depositi presso la Banca d'Italia. Il fabbisogno e la variazione del debito differiscono inoltre per i diversi criteri contabili adottati nel computo delle due statistiche. In particolare: a) nel fabbisogno, con l'eccezione dei BOT, le emissioni di titoli sono valutate al "netto ricavo", mentre nel debito esse sono incluse al valore nominale; b) nel fabbisogno le passività denominate in valuta diversa da quella nazionale sono convertite al tasso di cambio vigente al momento della regolazione dell'operazione.

[10] Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *I principali saldi di finanza pubblica*, Strumenti e metodi, n. 1, pag. 37.

[11] Secondo quanto previsto dal Reg (CE) n. 1466/97, l'obiettivo di medio termine (MTO) consiste nel livello di indebitamento netto strutturale tale da garantire un margine di sicurezza rispetto al rischio di incorrere in un disavanzo eccessivo (superare il limite del 3 per cento imposto dai Trattati) e tale da assicurare un ritmo certo di avvicinamento ad una situazione di sostenibilità. Inoltre, il raggiungimento dell'MTO viene considerato necessario per lasciare spazio, nelle situazioni normali, ad interventi specifici di politica di bilancio, in particolare alla spesa per investimenti. Ciascuno Stato membro ha un MTO differenziato, che può divergere dal requisito di un saldo al pareggio o in attivo: in linea generale, esso dovrebbe essere compreso tra un disavanzo dell'1 per cento e un equilibrio o surplus di bilancio. Per l'Italia, l'MTO consiste nel pareggio di bilancio.

Secondo quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita, i paesi membri devono presentare, con l'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, l'obiettivo di medio termine relativo alla propria posizione di bilancio, fissato in termini strutturali, nonché indicare il percorso di avvicinamento all'obiettivo indicato. L'MTO viene definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Il percorso di avvicinamento si fonda su una regola comune di correzione annuale strutturale di 0,5 punti percentuali; la regola, tuttavia, può variare in base alle condizioni del ciclo economico (*bad times, good times*).

[12] Il PIL potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Esso esprime, pertanto, i fondamentali dell'economia e quindi la componente strutturale della crescita, cui si confronta l'andamento registrato in un determinato momento del ciclo economico. La deviazione del PIL effettivo rispetto al valore potenziale è rappresentato dall'output gap, che esprime la componente ciclica della crescita.

Il prodotto tra l'output gap e la stima della sensibilità al ciclo delle entrate e delle spese correnti costituisce la componente ciclica del saldo di bilancio. La sensibilità del saldo di bilancio all'andamento del PIL è un parametro il cui valore, individuato sulla base degli andamenti registrati nell'arco di un decennio, viene periodicamente aggiornato in sede europea; esso è attualmente pari per l'Italia a 0,5 (=somma delle elasticità delle entrate e delle spese).

Per ottenere l'indebitamento netto strutturale, occorre in primo luogo depurare il saldo nominale dalla sua componente ciclica: se negativa, tale componente si sottrae all'indebitamento netto nominale, migliorando il saldo in termini strutturali; viceversa in caso di componente ciclica positiva. L'indebitamento netto corretto per il ciclo va poi depurato delle misure *una tantum* (cfr *infra*), sottraendo sia le entrate che le spese identificate come straordinarie: in caso di prevalenza delle prime sulle seconde il saldo strutturale risulterà peggiore del saldo corretto per il solo ciclo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

Il PIL potenziale non è direttamente osservabile, ma risulta, secondo la metodologia approvata dall'Ecofin e utilizzata dagli Stati membri per il calcolo degli indicatori strutturali richiesti dai Programmi di stabilità, dalla stima statistica prodotta utilizzando sia i valori effettivamente registrati a consuntivo negli anni precedenti sia il valore del PIL atteso nel periodo di previsione. Da ciò derivano due conseguenze: i) difficilmente il calcolo del PIL potenziale è in grado di cogliere appieno i punti di inversione del ciclo e gli effetti di cambiamenti strutturali; ii) la variazione del valore atteso del PIL per il periodo di previsione o le modifiche riguardanti i dati di consuntivo (conseguenti anche a revisioni contabili) determinano una revisione dell'*output gap* anche negli anni in cui non si è verificata alcuna variazione nella crescita effettiva (o attesa). A parità di parametro relativo alla sensibilità del bilancio al ciclo e di valore nominale dell'indebitamento netto effettivo (o atteso), si verifica pertanto una variazione nel saldo strutturale.

[13] In presenza, ad esempio, di un andamento del ciclo più favorevole rispetto alle previsioni iniziali, l'eventuale disavanzo programmato del saldo di bilancio in termini nominali si tradurrebbe in un disavanzo anche in termini strutturali.

[14] Cfr. in particolare la Spagna e la Germania.

[15] Ai fini del calcolo strutturale, l'indebitamento netto corretto per il ciclo va depurato delle misure *una tantum* (cfr *infra*), sottraendo sia le entrate che le spese identificate come straordinarie: in caso di prevalenza delle prime sulle seconde il saldo strutturale risulterà peggiore del saldo corretto per il solo ciclo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

[16] A fini esemplificativi il Codice di condotta include tra le *una tantum* la vendita di beni patrimoniali non finanziari, gli incassi derivanti da aste di vendita di licenze di proprietà pubblica, i condoni fiscali, gli incassi derivanti dal trasferimento di obblighi pensionistici e le spese di emergenza di breve periodo connesse a disastri naturali.

Un'analisi di maggior dettaglio è fornita da altre pubblicazioni della Commissione europea che, oltre a sottolineare l'esigenza che le misure in questione abbiano carattere non ricorrente, integrano la lista aperta del Codice di condotta con altre voci, aventi parimenti carattere meramente indicativo.

Esse includono, tra l'altro, le modifiche legislative di carattere temporaneo aventi effetti sulla tempistica degli incassi e dei pagamenti con effetti positivi sul bilancio, le modifiche di aliquote fiscali chiaramente annunciate come temporanee, gli effetti conseguenti a sentenze della Corte di giustizia europea, o a decisioni di altre istituzioni, sia nel caso che queste comportino incassi (come i rimborsi al governo di sussidi, a seguito di decisioni della Commissione), sia nel caso che ne derivino pagamenti (come i rimborsi di imposte dichiarate illegittime), le operazioni di cartolarizzazione con effetti positivi sul bilancio, le spese di breve periodo a carattere emergenziale connesse con grandi eventi eccezionali (come le azioni militari).

Viene infine sottolineata la necessità di una particolare cautela nell'includere tra le misure *una tantum* quelle aventi effetti peggiorativi sul deficit, al fine di evitare qualsiasi incentivo per gli Stati membri ad adottare, nell'ambito della legislazione di spesa, misure di carattere temporanee escluse nel calcolo dei saldi strutturali.

[17] I principi affermati si ritrovano in parte nelle sentt. n. 16, 37 del 1961, successivamente consolidati in sent. n. 47 del 1967, nn. 17, 22, 94 del 1968, n. 158 del 1969, n. 140 del 1976, n. 12 e 13 del 1987, n. 69 del 1989, n. 283 del 1991.

[18] Atti dell'Assemblea costituente del 24 ottobre 1946.

[19] Analoghi indirizzi sono contenuti nelle sentenze n. 68 e n. 67/2011, n. 100, n. 267, n. 195/2010 e n. 293/2009.

[20] Sent. 213/2008 cit. e 106/2011.

[21] Si ricorda in proposito che, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, concernente il bilancio di previsione, le spese, nell'ambito di ciascun programma, si ripartiscono in spese non rimodulabili e spese rimodulabili. Le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le altre spese sono considerate rimodulabili con il disegno di legge di bilancio. Rientrano in tale novero anche le spese derivanti da fattori legislativi, che possono quindi per motivate esigenze, in via

compensativa, essere rimodulate con la legge di bilancio. Di recente l'art. 10, comma 14, del D.L. n. 98/2011 ha accentuato la cosiddetta "flessibilità" di bilancio, consentendone l'esercizio anche dopo l'approvazione della legge di bilancio. Sul punto, si rinvia alla scheda relativa al terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., come riformulati dal disegno di legge in esame.

[22] La riserva di legge a favore delle assemblee legislative trova conferma nell'art. 75, secondo comma, Cost., il quale prescrive la non ammissibilità del referendum abrogativo per le leggi di bilancio.

[23] Il problema della natura giuridica (formale o sostanziale) della legge di bilancio si riallaccia alla c.d. teoria dualistica delle leggi, che avuto riguardo alla efficacia produttiva dei rapporti giuridici che ordinariamente accompagna le norme, individua due categorie di leggi: formali e sostanziali. La teoria in questione qualifica sostanziali le leggi che contengono vere e proprie norme di diritto e che, per essere tali creano *ex novo* rapporti giuridici tra gli operatori del diritto o modificano rapporti preesistenti e ritiene, invece, formali le altri atti che, pur avendo la veste giuridica della legge, contengono disposizioni che non creano o modificano rapporti giuridici. Tale teoria è contestata da quegli autori che, pur riconoscendo l'esigenza di leggi di questa seconda specie, ritengono che qualsiasi materia possa essere rivestita dalla forma di legge e che tutto ciò che è rivestito dalla forma di legge, nel modo prescritto dalla Costituzione, è norma in senso formale e sostanziale insieme, anche nei casi in cui manca l'elemento coercitivo, il quale non è da ritenersi condizione indispensabile per caratterizzare la norma giuridica. Il dibattito dottrinario in questione ebbe origine in Germania sul finire del secolo scorso; tra i fautori della natura di legge formale del bilancio fu, ad esempio, Gneist, il quale, prendendo in considerazione il diritto costituzionale anglosassone, ne trasse delle regole generali per tutti i Paesi europei, sostenendo che l'atto di approvazione del bilancio non rientra nella legislazione, né materiale, né formale, ma rappresenta semplicemente una funzione amministrativa, la quale ha per oggetto un'azione di controllo; alla teoria della scuola tedesca si contrappose la scuola francese, che attribuiva invece alla legge del bilancio la natura di legge sostanziale, in quanto implicava ogni anno la proroga di tutte le leggi finanziarie di entrata e di spesa preesistenti.

[24] Oltre alla nuova classificazione del bilancio in missioni e programmi, avviata in via sperimentale già nella scorsa legislatura, si ricorda, in particolare, l'**articolo 60, comma 3, del D.L. 112/2008**, convertito dalla legge n. 134/2008, il quale ha previsto - in via sperimentale per il solo esercizio 2009 - la possibilità di **effettuare, nella legge di bilancio, rimodulazioni tra i programmi delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, ivi comprese le spese predeterminate per legge** e con la sola eccezione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito (come ad esempio le spese per gli stipendi e la locazione di immobili). Ai sensi del citato comma 3, le rimodulazioni che potevano essere proposte nel disegno di legge di bilancio soggiacevano a taluni limiti, quali: il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica; un limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "Interventi" e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato "funzionamento"; il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti, in quanto intervento di dequalificazione della spesa. In ragione della possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa, in apposito allegato ciascuno stato di previsione della spesa del disegno di legge di bilancio sono state esposte le autorizzazioni legislative di spesa ed i relativi importi da utilizzare per ciascun programma, con le rimodulazioni effettuate dalle Amministrazioni. A seguito dell'applicazione della disciplina sopra esposta, le dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle missioni di spesa sono state distinte in due parti: una concernente le "**risorse rimodulabili**", il cui ammontare costituiva, per ciascun anno del triennio, un complessivo "tetto" di spesa in sede previsionale e gestionale, entro il quale le Amministrazioni, nei limiti suddetti, hanno potuto ripartire le risorse tra i programmi di competenza, tenendo conto delle priorità e delle finalità strategiche piuttosto che del livello della spesa storica; l'altra relativa alle "**risorse non rimodulabili**" tra i programmi, la cui quantificazione definitiva ha formato oggetto di proposta da parte delle Amministrazioni e di revisione a cura della Ragioneria Generale ai fini della verifica della corretta applicazione dei parametri previsti dalla legge per la quantificazione medesima (es. competenze fisse al personale, spese per interessi ed altre classificabili come oneri inderogabili). Tale disciplina sperimentale è stata estesa anche al disegno di legge di bilancio per il 2010 dall'**articolo 23, comma 21-quater del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78**, convertito dalla legge 102/2009.

[25] Recentemente, l'articolo 10, comma 15, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha introdotto una disposizione interpretativa del secondo e terzo periodo del comma 6 dell'articolo 21 della legge di contabilità, finalizzata a precisare che nell'ambito degli "oneri inderogabili" rientrano esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie, ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi

comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione.

- [26] Recante *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”*, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- [27] Si ricorda che tale ultima disposizione, pur derogando anch'essa alla disciplina ordinaria della flessibilità di bilancio prevista dalla legge di contabilità, presentava una portata più limitata rispetto al comma 02 sopra illustrato, in quanto consentiva in via sperimentale, per gli anni 2012, 2013 e 2014, la possibilità di adottare variazioni di carattere compensativo tra le dotazioni finanziarie relative alle sole spese rimodulabili nell'ambito di ciascun Ministero, anche se tra programmi diversi. Occorre, inoltre, ricordare come in considerazione della possibilità di effettuare, attraverso decreti ministeriali, seppur entro determinati limiti, rimodulazioni concernenti anche spese derivanti da disposizioni di legge, il comma 14 del D.L. n. 98/11 prevedeva delle clausole di garanzia. Infatti, nell'ipotesi in cui fossero state interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo, i relativi decreti di variazione dovevano essere adottati previo parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari; inoltre, qualora il Parlamento non avesse approvato le variazioni corrispondenti in sede di esame del disegno di legge di assestamento, i relativi decreti avrebbero perso efficacia fin dall'inizio.
- [28] Adottata ai sensi del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, recante *“Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato”*
- [29] Si veda in proposito, per le amministrazioni locali, l'attuale formulazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per le regioni a statuto ordinario, come definiti dalla legge n. 220/2010, che fissano vincoli all'andamento delle spese finali e non al saldo complessivo di bilancio. La possibilità di operare una revisione di tali vincoli è stata peraltro recentemente prevista dall'art. 20, comma 1, del DL n. 98/2011, non ancora attuato.
- [30] Tali divieti, rimasti in vigore per molti anni nei confronti delle amministrazioni locali, sono stati da ultimo rimossi dall'art. 1, comma 11, del DL n. 138/2011.
- [31] Cfr. da ultimo il taglio previsto dall'art. 14, comma 2, del DL n. 78/2010.
- [32] L'art. 20, comma 16 del DL 98/2011 individua proprio i fondi perequativi come l'unica fonte a valere sulla quale lo Stato può rivalersi per le somme ad esso dovute a qualsiasi titolo.
- [33] Calcolati tenendo conto dai tagli operati dal D.L. n. 78/2010, da ripartire a carico dei soli enti non appartenenti alla prima classe di virtuosità.
- [34] Ovvero, la differenza (in termini assoluti o in rapporto al PIL) fra la variazione annua dello stock di debito pubblico e il deficit annuale.
- [35] *Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008.*
- [36] L'art. 34 della Costituzione recita infatti: *« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »*. Le attuali leggi di programmazione pluriennale permettono di definire una strategia coerente complessiva su un periodo di tre anni, declinando l'obiettivo del ritorno all'equilibrio dei conti pubblici, secondo gli impegni presi a livello europeo nel quadro del Patto di stabilità e crescita, e dando solennità all'impegno con un voto del Parlamento. Le leggi di programmazione riguardano tutte le amministrazioni pubbliche (Stato, Sicurezza sociale e collettività territoriali), comprendono il bilancio pluriennale dello Stato e integrano le riforme decise nell'ambito della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP). La prima Legge di programmazione ha interessato il periodo 2009-2012, la seconda il triennio 2011-2014. La seconda *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014* del 28 dicembre 2010 è stata successivamente attuata dalle due leggi finanziarie per il 2011 (*Lois de finances e Lois de financement de la sécurité sociale*).
- [37] In occasione della prima sessione della “Conferenza sul deficit”, organizzata il 28 gennaio 2010, il Presidente della Repubblica ha chiesto la costituzione di un gruppo di lavoro per la formulazione di proposte per assicurare meglio, nel quadro della *governance* di bilancio e finanziaria francese, il rispetto dell'“obiettivo di equilibrio dei conti pubblici”. Il Rapporto del 21 giugno 2010 costituisce il risultato finale del Gruppo di lavoro *“sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques”*, presieduto da Michel Camdessus.
- [38] Prima di diventare definitivamente legge, il testo dovrà essere approvato dal Parlamento riunito in seduta comune (maggioranza dei tre quinti dei voti espressi) o sottoposto ad una consultazione referendaria (cfr. capoverso conclusivo della scheda).
- [39] Nel quadro del Patto di stabilità e crescita la Francia si è impegnata a tornare ad un deficit pubblico del 6% del PIL nel 2011, per passare al 4,6% nel 2012.
- [40] Già la circolare del Primo Ministro del 4 giugno 2010 ha prescritto che l'insieme delle misure fiscali e delle misure relative alle entrate della sicurezza sociale figurassero nelle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale.

- [41] Va rilevato che l'opposizione si è schierata contro il progetto di revisione costituzionale e che il raggiungimento della maggioranza qualificata dei tre quinti nel Congresso potrebbe incontrare qualche difficoltà.
- [42] Cfr. la scheda informativa "*Les lois de finances: spécificité, contenu, présentation*" sul sito dell'Assemblea Nazionale francese:
http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_41.asp.
- [43] Attuale art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- [44] Si tratta di una misura che mira a contrastare la tendenza alla forte crescita del debito pubblico. Secondo le analisi elaborate dai servizi di documentazione del *Bundestag* (in particolare *l'Aktueller Begriff "Die Schuldenbremse des Grundgesetzes"* n. 79/09 del 5 ottobre 2009 e *l'Aktueller Begriff "Der Stabilitätsrat und Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltnotlagen des Bundes und der Länder"* n. 92/09 del 9 novembre 2009) negli ultimi 40 anni il rapporto tra debito pubblico e PIL è passato dal 20 al 60%. Nel 2008, l'anno precedente l'approvazione della seconda riforma del federalismo, l'indebitamento dello Stato aveva raggiunto circa 1,6 miliardi di euro e le spese per interesse ammontavano al 15% del bilancio federale. Anche il Tribunale costituzionale federale aveva constatato più volte la mancanza di regole atte a gestire l'indebitamento dei bilanci pubblici, sollecitando sia la Federazione che i *Länder* a stabilire obblighi e procedure per contrastare l'insorgenza di situazioni di emergenza finanziaria.
- [45] La riforma ha infatti abrogato la seconda parte del comma 1 che recitava: "Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Sono ammesse eccezioni solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. La disciplina di dettaglio è demandata ad una legge federale".
- [46] I dettagli sui bilanci dei *Länder* sono regolati nell'ambito dei loro poteri costituzionali, con il vincolo di rispettare l'obbligo di pareggio del bilancio sancito dalla costituzione federale.
- [47] Gli aiuti di consolidamento (*Konsolidierungshilfen*) erogati dalla Federazione a questi cinque *Länder* ammontano ad un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro per il periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro ciascuno a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. L'onere finanziario derivante dalla concessione di tali aiuti è - per dettato costituzionale - sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai *Länder*, nel caso di questi ultimi attingendo alla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.
- [48] Testo in italiano.
- [49] Per un sintetico inquadramento del bilancio pubblico spagnolo, è utile la consultazione del documento "Il sistema di contabilità e bilancio dello Stato in Spagna", di Patrizio Monfardini (2008).
- [50] Rientrano nella definizione di "settore pubblico": l'Amministrazione generale dello Stato, gli enti del Sistema della sicurezza sociale, l'Amministrazione delle Comunità autonome, gli enti locali, nonché gli enti o gli organismi autonomi dipendenti da tali amministrazioni che prestano servizi o producono beni non finanziati in via maggioritaria da entrate di tipo commerciale.
- [51] Tale atto ha sostituito la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, in vigore fino al 1° gennaio 2008.
- [52] Il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome è l'organo di coordinamento tra lo Stato e le Comunità autonome per dare attuazione ai principi di stabilità di bilancio previsti dalla legge. Di esso fanno parte il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della politica territoriale e della pubblica amministrazione e il responsabile delle finanze di ciascuna Comunità autonoma. Per maggiori informazioni, si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero dell'economia.
- [53] La Commissione nazionale dell'amministrazione locale è l'organo permanente per la collaborazione tra l'Amministrazione dello Stato e le amministrazioni locali. Per maggiori informazioni, si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero della politica territoriale.
- [54] L'obiettivo di stabilità di bilancio per il triennio 2012-2014 è stato fissato dal Governo al 4,4% per l'anno 2012 e al 3% per il 2013 (comunicato stampa del 24 giugno 2011). Per ulteriori informazioni è consultabile il testo del *Programa de Estabilidad 2011-2014*.
- [55] A. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 12.

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio

*Comunicazioni del Ministro dell'Economia alle
Commissioni riunite I e V della Camera*

e 1^a e 5^a del Senato

Roma, 11 agosto 2011

EDIZIONE PROVVISORIA

I N D I C E

Premessa	
Le regole di bilancio (<i>Fiscal Rules</i>)	
▪ Definizione	
L'introduzione negli ordinamenti nazionali dei vincoli di finanza pubblica fissati dall'UE	
▪ La proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio.....	
▪ Il Patto euro plus.....	
▪ Le altre proposte di riforma della <i>governance</i> economica	
▪ Sorveglianza sugli squilibri macroeconomici	
Il principio del “pareggio di bilancio” negli ordinamenti costituzionali di Francia e Germania e la normativa in Spagna sulla stabilità di bilancio	
▪ Francia.....	
▪ Germania	
▪ Spagna	
Le regole di bilancio vigenti in Italia	
L'articolo 81 Cost. nei lavori dell'Assemblea costituente	
I principali tentativi di riforma dell'art. 81 Cost.	
Le proposte di legge di modifica dell'art. 81 Cost. nella XVI Legislatura	
Bibliografia essenziale - Estratti	

PREMESSA

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con lettera del 5 agosto 2011, ha chiesto ai Presidenti delle Camere che il Ministro dell'economia e delle finanze illustri alle competenti Commissioni riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica le linee di intervento sulla base delle quali il Governo intende proporre un'iniziativa legislativa di natura costituzionale volta a rendere più stringente la disciplina di bilancio.

Il presente *dossier* intende fornire alcuni primi elementi di documentazione, con riferimento, da un lato, alle regole finanziarie conseguenti alla partecipazione all'Unione europea e alle riforme costituzionali adottate in altri Paesi europei e, dall'altro, alla situazione italiana.

Nella citata lettera del 5 agosto, il Presidente del Consiglio ha sottolineato che: “negli ultimi mesi, anche alla luce dell'instabilità finanziaria che ha interessato l'area dell'Euro e delle sue conseguenze sulle economie degli Stati membri e sui debiti sovrani degli stessi, più volte si è richiamata l'esigenza di promuovere una riforma volta a introdurre nella Costituzione norme più stringenti al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica che l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ci impone di rispettare”.

In questo senso, il Ministro dell'economia e delle finanze, nel corso dell'audizione svoltasi il 29 marzo 2011 presso la V Commissione della Camera dei deputati – svolta nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'Unione europea alla crisi (COM(2011)11 definitivo)¹ - richiamando la recente riforma tedesca e le proposte di modifica costituzionale avanzate in altri Stati membri, ha evidenziato

¹ XVI Legislatura - Camera dei deputati - Commissione V Bilancio, tesoro e programmazione. Resoconto stenografico n. 9 dell'Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi (COM(2011)11 definitivo) - Seduta di martedì 29 marzo 2011, pagg. 6 - 7.

la necessità di avviare una discussione sulla costituzionalizzazione delle regole europee di bilancio.

Successivamente, nella Premessa al Documento di economia e finanza 2011, presentato alle Camere dal Governo il 13 aprile 2011, il Governo ha formulato un preciso impegno ad introdurre nella Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio, sottolineando come l'articolo 81 della Costituzione nella sua attuale formulazione non abbia impedito "di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo. Senza avere la terza o la quarta economia del mondo". Inoltre, pur rilevandosi come l'articolo 11 della Costituzione già consente il recepimento automatico nel nostro ordinamento della normativa dell'Unione europea, si è evidenziato come "è oggi fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee", annunciando che sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale.

Nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 98 del 2011, il Ministro dell'economia e delle finanze, intervenendo in Assemblea², ha rilevato che con la manovra correttiva di finanza pubblica in corso di approvazione si definisce il percorso per arrivare al pareggio di bilancio nel 2014, così costituendo da subito un vincolo assoluto, giuridico e politico, al pareggio, ferma restando l'esigenza che maggioranza e opposizione lavorino insieme all'introduzione nella nostra Costituzione della "regola d'oro del pareggio di bilancio".

Da ultimo, il Ministro dell'economia e delle finanze ha promosso lo scorso 27 luglio un incontro di carattere tecnico, allargato a rappresentanti della Corte dei conti e degli uffici delle Camere, finalizzato ad esaminare le questioni connesse alla prospettata riforma costituzionale.

² XVI Legislatura – Senato della Repubblica - 581ª Seduta dell'Assemblea - Resoconto stenografico 14 luglio 2011, pag. 23.

LE REGOLE DI BILANCIO (*FISCAL RULES*)

Definizione

Le regole di bilancio o regole fiscali hanno lo scopo di **rendere evidente** – anche mediante l'obbligo del rispetto di limiti numerici per determinati indicatori di finanza pubblica – ai soggetti internazionali ed agli operatori dei mercati **la sostenibilità**, anche di lungo periodo, delle scelte di politica fiscale di un Paese.

Come sottolineato dalla Commissione europea, la qualità delle procedure interne di bilancio costituisce una condizione indispensabile per il successo delle politiche di consolidamento fiscale. Per questo motivo le istituzioni internazionali guardano con estremo interesse alle modifiche legislative volte a rendere più efficienti i meccanismi decisionali, a rafforzare la disciplina fiscale e a migliorare l'intero sistema di *governance* a livello nazionale, raccordandolo con quello europeo.

Su un piano più sostanziale, la costruzione di un sistema di regole e procedure che assuma in via continuativa come obiettivo il consolidamento fiscale, favorisce la **stabilizzazione di comportamenti virtuosi**, anche nelle fasi favorevoli del ciclo economico.

L'INTRODUZIONE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA FISSATI DALL'UE

Le disposizioni vigenti dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, il Protocollo sui disavanzi eccessivi e i regolamenti relativi al Patto di stabilità e crescita, non stabiliscono espressamente l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei **valori di riferimento** relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo.

L'opportunità di una espressa previsione in ciascun ordinamento nazionale di regole volte ad assicurare il rispetto dei parametri fissati dall'Unione europea è emersa per la prima volta in occasione della predisposizione del nuovo quadro di *governance* economica dell'UE, avviata in seguito all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020).

In particolare, ad avviso della Commissione europea, l'esperienza recente (ed in particolare il caso della Grecia) ha dimostrato che l'adozione di disposizioni normative a livello dell'UE non è sufficiente per assicurare l'effettiva applicazione del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'UEM. La natura decentralizzata della politica di bilancio nell'UE richiede che i quadri di bilancio nazionali rispecchino gli obiettivi del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'UEM. Pertanto, pur nel rispetto delle esigenze e preferenze specifiche degli Stati membri la Commissione ha proposto regole per assicurare un livello minimo di qualità e di coerenza con il quadro di bilancio dell'UEM.

Un primo esito di questa riflessione è stata l'inclusione nell'ambito della **proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio**, presentata dalla Commissione europea il 29 settembre 2010, unitamente alle proposte di modifica del Patto di stabilità e di sorveglianza degli squilibri macroeconomici, dell'obbligo di **inserire negli ordinamenti nazionali regole numeriche** per assicurare l'osservanza degli obblighi in materia di bilancio fissati dal Trattato.

Successivamente, nell'ambito del **Patto euro plus**, adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011, gli Stati dell'area euro ed alcuni altri stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di **recepire nelle Costituzioni** o nella legislazione nazionale le **regole del Patto di stabilità e crescita**.

La proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio

La **proposta di direttiva** concernente i requisiti per i **quadri di bilancio** nazionali (COM(2010)523) stabilisce una serie di regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio.

L'obiettivo della direttiva – enunciato anche nel preambolo della proposta – è di assicurare un'effettiva applicazione sia della parte preventiva sia di quella correttiva del patto di stabilità e crescita.

Ai sensi dell'**articolo 3** della proposta, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i dati di bilancio di tutti i sottosettori della pubblica amministrazione – aggregato rilevante ai fini contabili in ambito UE - siano disponibili al pubblico tempestivamente e regolarmente.

Gli Stati membri dovrebbero, in particolare, **pubblicare i dati di cassa su base mensile** e una **tavola di riconciliazione** dei medesimi dati con il sistema SEC-95.

La direttiva impone altresì agli Stati membri di:

- stabilire una **pianificazione pluriennale** (almeno triennale) del bilancio nazionale, con una indicazione di entrate e spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide;
- comprendere in ciascun quadro nazionale di **bilancio l'intero sistema di finanza pubblica**, in particolare nei Paesi con assetti decentrati: l'assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

L'articolo 5 della proposta impone agli Stati membri di dotarsi di **regole di bilancio numeriche** che promuovano effettivamente l'osservanza dei rispettivi obblighi derivanti dal trattato nel settore della politica di bilancio. Tali regole includono:

- a) il **rispetto dei valori di riferimento** relativi al **disavanzo** e al **debito** fissati conformemente al trattato;
- b) l'adozione di un orizzonte di **programmazione di bilancio pluriennale**, che comprende il rispetto degli obiettivi di bilancio a medio termine.

In base all'**articolo 6** della proposta, le **regole di bilancio numeriche** dovrebbero specificare i seguenti elementi:

- a) la definizione degli obiettivi e l'ambito di applicazione delle regole;
- b) il **controllo effettivo e tempestivo** dell'osservanza delle regole, ad esempio da parte di uffici o istituzioni di bilancio nazionali indipendenti operanti nel settore della politica di bilancio;

- c) le **conseguenze** in caso di mancata osservanza;
- d) le **clausole di salvaguardia** che prevedono un numero limitato di circostanze specifiche in cui è consentito non rispettare **temporaneamente** la regola.

In base all'**articolo 14** della proposta, gli Stati membri dovrebbero mettere in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 31 dicembre 2013. *I Capi di stato e di Governo dei Paesi dell'Eurozona, riunitisi 21 luglio 2011 per varare il nuovo piano di aiuti alla Grecia, hanno peraltro espresso l'impegno a **recepire la direttiva**, una volta approvata **entro la fine del 2012**.*

Il Patto euro plus

Il Patto **euro plus** è stato approvato dal **Capi di Stato o di governo** della **zona euro** nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo, facendo seguito ad una iniziativa franco-tedesca (c.d. Patto per la convergenza e la competitività); hanno aderito al Patto – che resta aperto ad **altri Stati membri** - anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

Il Patto impegna gli Stati partecipanti ad adottare – *in aggiunta a quanto previsto dalle proposte di riforma della governance economica europea* – ulteriori misure necessarie per realizzare quattro obiettivi: concorrere ulteriormente alla **sostenibilità delle finanze pubbliche**; promuovere la **competitività**; stimolare **l'occupazione**; rafforzare la **stabilità finanziaria**. Specifico rilievo viene inoltre attribuito al **coordinamento delle politiche fiscali**.

Ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno a livello di **Capi di Stato e di Governo** le azioni concrete da realizzare nei **dodici mesi successivi**, che dovranno riflettersi anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno.

Il Patto non ha in sé natura giuridicamente vincolante ma – in quanto adottato dai Capi di stato e di Governo – è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

Nell'ambito delle misure volte a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, il Patto prevede l'impegno degli Stati aderenti a **recepire nella legislazione nazionale** le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita.

Gli Stati membri hanno facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché esso abbia **natura vincolante** e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio **costituzione o normativa quadro**).

Anche l'esatta **forma della regola** sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo

primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello **sia nazionale che subnazionale**.

Il Patto precisa che la Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere **consultata** in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia "compatibile e sinergica" con le regole dell'UE.

Le altre proposte di riforma della *governance* economica

La proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio è parte, come già accennato, di un più ampio pacchetto legislativo di riforma della *governance economica* - presentato dalla Commissione il 29 settembre 2010 - che comprende altre cinque proposte legislative relative al rafforzamento del Patto di stabilità e alla introduzione di una sorveglianza degli squilibri macroeconomici.

Le sei proposte legislative – che seguono procedure decisionali differenti – sono state esaminate congiuntamente da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

*Il Consiglio ECOFIN del 15 marzo 2011 ha raggiunto un orientamento generale sul pacchetto senza prospettare alcuna modifica alla proposta di direttiva in esame; in assenza di un accordo con il Consiglio su alcuni emendamenti alle proposte di riforma del Patto di stabilità, relativi all'applicazione del voto a maggioranza "inversa" per l'adozione delle decisioni relative all'accertamento di disavanzi eccessivi, il Parlamento europeo ha deciso di rinviare il voto in prima lettura alla sessione di **settembre**.*

Parlamento europeo e Consiglio si sono pertanto impegnati a raggiungere un compromesso entro **settembre 2011**.

Modifiche ed integrazioni del Patto di stabilità e crescita

Le modifiche al Patto di stabilità e crescita sono prospettate da tre proposte di regolamento³ incluse nel pacchetto per la riforma della *governance* economica europea.

³ Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526).

- Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522).

- Proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524).

Braccio preventivo

Le proposte della Commissione introducono il nuovo concetto di “**politica di bilancio prudente**”, incentrata sulla convergenza verso l'obiettivo a medio termine del **pareggio di bilancio**. A questo scopo gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglioramento annuale della propria posizione di bilancio pari ad almeno lo **0,5%**; per i Paesi con alto livello di debito e/o squilibri macroeconomici eccessivi il Consiglio potrebbe richiedere un **aggiustamento superiore** allo 0,5%. **Deviazioni significative** da una politica di bilancio prudente, identificate in uno scostamento dello 0,5% rispetto al percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, comporterebbero per lo Stato membro interessato l'obbligo di costituire un **deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL**. Il deposito, con gli interessi maturati, verrebbe restituito una volta che il Consiglio abbia verificato che la situazione di bilancio sia stata risanata.

*Con riferimento all'obiettivo a medio termine del **pareggio di bilancio**, l'orientamento generale definito dal Consiglio ECOFIN del 15 marzo 2011 prevede di inserire un considerando aggiuntivo (che dunque non avrebbe carattere vincolante) nella apposita proposta di regolamento, in base al quale è richiesto un **percorso più rapido di avvicinamento** (superiore dunque allo 0,5%) agli obiettivi di bilancio a medio termine per gli **Stati membri** con un livello di **indebitamento superiore al 60%** del PIL o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale.*

Braccio correttivo

Le proposte della Commissione prevedono – tra le altre cose - che gli Stati il cui debito supera il **60% del PIL** dovrebbero adottare misure per ridurlo ad un **ritmo soddisfacente**, definito come una **riduzione di 1/20** dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60%. La valutazione dell'andamento del debito, secondo la proposta della Commissione, dovrebbe tuttavia tener conto anche di alcuni **fattori di rischio**, quali: tassi di crescita della ricchezza nazionale particolarmente bassi; la struttura del debito; il livello di **indebitamento del settore privato**; le passività sia implicite che esplicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

*L'orientamento generale raggiunto dal Consiglio **ECOFIN** conferma l'obiettivo quantitativo della **riduzione di 1/20** della eccedenza di debito pubblico rispetto alla soglia del 60%, precisando tuttavia che per uno Stato membro soggetto a una procedura per i disavanzi eccessivi alla data di adozione del regolamento e per un triennio a decorrere dalla correzione del disavanzo eccessivo, il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto se lo Stato membro interessato compie **progressi sufficienti** verso l'osservanza come da valutazione contenuta nei pareri del Consiglio sul suo programma di stabilità o di*

convergenza. Inoltre, nella loro valutazione la Commissione e il Consiglio devono tenere nella debita considerazione l'attuazione di **riforme delle pensioni** che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione, ed il costo netto del pilastro a gestione pubblica. In particolare si prendono in considerazione i criteri dell'intero sistema pensionistico creato dalla riforma, ossia se promuove la **sostenibilità a lungo termine** senza d'altra parte aumentare i rischi per la posizione di bilancio a medio termine.

Ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applicherebbe un **deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL**, convertito in **ammenda** in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. La decisione di comminare le sanzioni, proposta dalla Commissione, si considererebbe approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("**maggioranza inversa**") degli **Stati dell'area euro** (non si tiene conto del voto dello Stato interessato). In caso di mancata restituzione, le entrate derivanti da queste ammende (o dagli interessi maturati sul deposito fruttifero) verrebbero **distribuite**, sulla base dei rispettivi PIL, tra i Paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

*L'orientamento generale raggiunto dal Consiglio ECOFIN conferma i meccanismi sanzionatori proposti dalla Commissione, incluso il meccanismo di maggioranza inversa, prevedendo tuttavia che il Consiglio possa modificare la raccomandazione della Commissione a **maggioranza qualificata** (mentre nella proposta iniziale della Commissione si prevedeva l'unanimità).*

Sorveglianza sugli squilibri macroeconomici

La sorveglianza sugli **squilibri macroeconomici**, in base alle proposte della Commissione⁴, si articola in meccanismi sia preventivi sia correttivi.

In particolare, nei confronti degli Stati membri che presentano gravi squilibri, tali da mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio adotterebbe raccomandazioni e avvierebbe una **procedura per gli squilibri eccessivi**. Lo Stato oggetto della procedura dovrebbe sottoporre un **piano di azione correttivo** al Consiglio; allo Stato in questione che non dia seguito, ripetutamente, alle raccomandazioni del Consiglio, potrebbe essere comminata un'ammenda annua pari allo 0,1% del suo PIL.

⁴ Proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527).

- Proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010)525).

IL PRINCIPIO DEL “PAREGGIO DI BILANCIO” NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI DI FRANCIA E GERMANIA E LA NORMATIVA IN SPAGNA SULLA STABILITÀ DI BILANCIO

Francia

In Francia la revisione costituzionale del 23 luglio 2008⁵ ha di fatto già iscritto nell'art. 34 della Costituzione del 1958 “l'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche”, dichiarando che “gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti dalle leggi di programmazione”⁶. Il Consiglio costituzionale sarebbe pertanto già in grado di censurare eventuali disposizioni legislative contrarie a tale obiettivo. Tuttavia il *Rapport Camdessus*⁷, presentato al Primo Ministro il 21 giugno 2010, ha ritenuto insufficiente tale norma costituzionale, raccomandando di rafforzare le previsioni normative a garanzia dell'equilibrio dei conti pubblici e di renderle ancora più vincolanti, sull'esempio della revisione della Legge fondamentale tedesca del 2009 (seconda riforma del federalismo).

Nel marzo 2011 il Governo ha presentato un progetto di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche, approvato in termini identici dai due rami del Parlamento francese, da ultimo in terza lettura dall'Assemblea nazionale il 13 luglio 2011 (*Texte Adopté* n. 722)⁸.

La nuova legge costituzionale approvata dalle Camere non fissa direttamente regole finanziarie, ma modifica l'art. 34 istituendo una nuova categoria di leggi, le

⁵ *Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008.*

⁶ L'art. 34 della Costituzione recita infatti: « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Le attuali leggi di programmazione pluriennale permettono di definire una strategia coerente complessiva su un periodo di tre anni, declinando l'obiettivo del ritorno all'equilibrio dei conti pubblici, secondo gli impegni presi a livello europeo nel quadro del Patto di stabilità e crescita, e dando solennità all'impegno con un voto del Parlamento. Le leggi di programmazione riguardano tutte le amministrazioni pubbliche (Stato, Sicurezza sociale e collettività territoriali), comprendono il bilancio pluriennale dello Stato e integrano le riforme decise nell'ambito della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP). La prima Legge di programmazione ha interessato il periodo 2009-2012, la seconda il triennio 2011-2014. La seconda *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014* del 28 dicembre 2010 è stata successivamente attuata dalle due leggi finanziarie per il 2011 (*Lois de finances e Lois de financement de la sécurité sociale*).

⁷ In occasione della prima sessione della “Conferenza sul deficit”, organizzata il 28 gennaio 2010, il Presidente della Repubblica ha chiesto la costituzione di un gruppo di lavoro per la formulazione di proposte per assicurare meglio, nel quadro della *governance* di bilancio e finanziaria francese, il rispetto dell'“obiettivo di equilibrio dei conti pubblici”. Il Rapporto del 21 giugno 2010 costituisce il risultato finale del Gruppo di lavoro “*sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques*”, presieduto da Michel Camdessus.

⁸ Prima di diventare definitivamente legge, il testo dovrà essere approvato dal Parlamento riunito in seduta comune (maggioranza dei tre quinti dei voti espressi) o sottoposto ad una consultazione referendaria (cfr. capoverso conclusivo della scheda).

«leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP)» che andranno a inserirsi, nella gerarchia delle fonti normative, tra le leggi organiche e le leggi ordinarie, incluse le annuali *lois de finances* e *lois de financement de la sécurité sociale*.

Le nuove leggi-quadro (LCEFP) sostituiranno le leggi di programmazione delle finanze pubbliche e dovranno determinare lo sforzo da imporre, su un periodo di tre anni, per un ritorno all'equilibrio dei conti pubblici, nonché il successivo mantenimento di un equilibrio di bilancio duraturo, nel rispetto degli impegni assunti dalla Francia a livello europeo⁹.

I progetti di LCEFP e i progetti di *lois de finances* e di *financement de la sécurité sociale* dovranno sempre essere presentati in primo luogo all'Assemblea nazionale.

Le LCEFP si imporranno sui testi finanziari ordinari annuali i quali, se non rispetteranno lo sforzo programmato, potranno essere annullati dal Consiglio Costituzionale come contrari alla Costituzione.

Il progetto della legge costituzionale approvato dal Parlamento stabilisce in particolare che (nuovo art. 61 Cost., commi 3 e 4) le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale debbano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, all'esame del Consiglio costituzionale in merito alla loro conformità alla relativa legge-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche e che lo stesso Consiglio costituzionale esamini congiuntamente i due strumenti finanziari annuali prima del 31 dicembre dell'anno nel quale sono state approvate.

Le leggi finanziarie annuali non potranno essere adottate definitivamente in assenza della LCEFP applicabile al relativo esercizio annuale di riferimento e soltanto tali leggi potranno contenere disposizioni relative alla fiscalità (comprese quelle inerenti le imposte delle collettività territoriali) e alle entrate della sicurezza sociale, che non potranno pertanto più essere inserite in modo sparso in differenti testi legislativi¹⁰.

Una volta entrate in vigore le modifiche costituzionali in oggetto, verrà così a configurarsi una piramide normativa in cima alla quale si trova la Costituzione, che fissa un obiettivo di equilibrio; a seguire, una legge organica - conforme alla Costituzione - che determina le modalità di elaborazione delle leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche (nuovo art. 34 Cost.), che a loro volta dovranno essere rispettose della Costituzione e delle leggi organiche; infine, le *lois de finances* e *de financement de la sécurité sociale* annuali dovranno rispettare

⁹ Nel quadro del Patto di stabilità e crescita la Francia si è impegnata a tornare ad un deficit pubblico del 6% del PIL nel 2011, per passare al 4,6% nel 2012.

¹⁰ Già la circolare del Primo Ministro del 4 giugno 2010 ha prescritto che l'insieme delle misure fiscali e delle misure relative alle entrate della sicurezza sociale figurassero nelle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale.

Costituzione, leggi organiche e LCEFP. Il Consiglio costituzionale potrà quindi intervenire ad ogni livello della piramide a garantire la conformità costituzionale delle leggi finanziarie.

Nel rispetto dell'obiettivo di equilibrio fissato dalla Costituzione anche un deficit temporaneo dovrà essere accompagnato dalla definizione delle modalità relative al ritorno all'equilibrio.

Il testo approvato introduce, infine, il principio di una trasmissione sistematica all'Assemblea nazionale e al Senato dei programmi di stabilità, prima che siano inviati alla Commissione europea nel quadro della fase preventiva del Patto di stabilità e crescita (nuovo art. 88-8 Cost.).

Prima di entrare in vigore, la “regola d’oro” dell’equilibrio di bilancio, così delineata, dovrà tuttavia attendere l’approvazione definitiva del nuovo testo costituzionale, il cui ultimo passaggio è rappresentato o da una eventuale approvazione mediante consultazione referendaria ovvero, su convocazione del Parlamento per iniziativa del Presidente della Repubblica, dall’approvazione delle due Camere riunite in Congresso, a maggioranza dei tre quinti dei voti espressi (art. 89 Cost.)¹¹. Il Parlamento francese dovrebbe essere convocato in seduta congiunta a Versailles per il prossimo autunno.

La struttura delle leggi delle finanze

L’art. 34 della Costituzione dispone attualmente che “le leggi delle finanze determinano le entrate e le spese dello Stato nelle condizioni stabilite da una legge organica”. Le regole relative alla predisposizione delle leggi finanziarie sono state profondamente modificate nel 2001 con la *Loi organique n. 2001-692 relative aux lois de finances du 1^o août 2001* (LOLF). La legge è stata successivamente in parte modificata dalla *Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*.

La *loi de finance* è l’atto giuridico che dispone ed autorizza il bilancio dello Stato per un esercizio annuale. Determina nello specifico la natura, il montante e l’attribuzione delle entrate e delle spese dello Stato, nonché l’equilibrio di bilancio che ne deriva (art. 1 LOLF).

La *loi de finance*, cui può far seguito l’adozione di *lois de finances rectificatives*, si compone di due parti (art. 34 LOLF).

La prima parte («Condizioni generali di equilibrio finanziario») è relativa all’autorizzazione alla riscossione delle imposte, al calcolo delle entrate, alla

¹¹ Va rilevato che l’opposizione si è schierata contro il progetto di revisione costituzionale e che il raggiungimento della maggioranza qualificata dei tre quinti nel Congresso potrebbe incontrare qualche difficoltà.

determinazione delle spese, alla fissazione dei dati generali dell'equilibrio di bilancio.

La seconda parte («Mezzi delle politiche pubbliche e disposizioni speciali») stabilisce, per ciascuna missione del bilancio dello Stato, l'ammontare degli stanziamenti finanziari. Nella seconda parte è anche fissato il tetto massimo delle autorizzazioni di impiego delle risorse per ogni ministero.

Il bilancio dello Stato è strutturato su tre livelli: la missione (ministeriale o interministeriale); i programmi; le azioni (art. 7 LOLF).

Una "missione", che è esclusivamente di iniziativa governativa, comprende un insieme di programmi che concorrono alla realizzazione di una politica pubblica definita, che può prevedere il coinvolgimento di più ministeri. Un "programma" comprende gli stanziamenti necessari per la realizzazione di una o più "azioni" che sono coordinate da uno stesso ministero¹².

L'ultima *loi de finance* approvata, la *loi n. 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011*, stabilisce per il 2011, per i ministri, a titolo di bilancio generale, la somma di 378.516.018.617 euro per "le autorizzazioni di impegno" e di 368.542.263.048 euro per "i crediti di pagamento" (art. 82). Nell'allegato "*État B*", riferito all'art. 82 della legge n. 2010-1657, è stabilita la "Ripartizione per missione e programma degli stanziamenti del bilancio generale".

Il contenuto delle "leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche"

L'art. 1 del progetto di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche (TA n. 722), recentemente approvato dalle Camere, dispone la modifica dell'art. 34 della Costituzione, introducendo la nuova categoria delle "*leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche*" (LCEFP). In particolare il nuovo art. 34 Cost., previsto nel progetto, stabilisce che le LCEFP, che determinano gli orientamenti delle finanze pubbliche per almeno tre anni, stabiliscano, per ogni anno, un tetto massimo di spese e alcune nuove misure riguardanti le entrate che dovranno essere rispettati dalla legge delle finanze e dalla legge di finanziamento della sicurezza sociale dell'anno di riferimento. Il nuovo art. 34 Cost., previsto nel progetto, stabilisce inoltre che una legge organica avrà il compito di definire il contenuto delle LCEFP. Tale legge organica potrà inoltre stabilire quali altre disposizioni delle LCEFP dovranno essere vincolanti per le leggi delle finanze e di finanziamento della sicurezza sociale. La legge organica definirà inoltre le condizioni nelle quali saranno compensati i

¹² Cfr. la scheda informativa "*Les lois de finances: spécificité, contenu, présentation*" sul sito dell'Assemblea Nazionale francese:
http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_41.asp.

differenziali constatati nel corso dell'esecuzione delle leggi delle finanze e di finanziamento della sicurezza sociale.

Germania

Prima delle due riforme costituzionali federaliste del 2006 e del 2009, il principio del pareggio di bilancio era menzionato nell'art. 110, comma 1, della Legge fondamentale, in cui, semplicemente, si stabiliva che nel bilancio preventivo le entrate e le spese dovessero essere pareggiate. L'effettiva costituzionalizzazione di tale principio è avvenuta con la novella dell'art. 109 (già modificato nella prima fase della riforma), l'introduzione del nuovo art. 109a e la modifica dell'art. 115.

Con la prima riforma del federalismo (Föderalismusreform I), del 28 agosto 2006, il nuovo comma 5 dell'art. 109 [Separazione di competenza tra la Federazione e i Länder; principi in materia di bilancio] ha sancito la responsabilità congiunta della Federazione e dei Länder per il rispetto degli obblighi della Germania in relazione al Patto di stabilità europeo, stabilendo che le sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio, di cui all'art. 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)¹³, siano sostenute, rispettivamente, in misura del 65% dalla Federazione e del 35% dai Länder. Quest'ultima quota è ulteriormente ripartita in due fasce percentuali: è infatti previsto che tutti i Länder rispondano in via solidale del 35% in rapporto alla rispettiva popolazione, mentre il restante 65% ricada sui Länder che hanno causato la sanzione, in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

Tra le successive modifiche dell'art. 109 introdotte con la seconda riforma del federalismo (Föderalismusreform II), del 29 luglio 2009, assume particolare rilevanza il nuovo comma 3, che impone come regola generale, sia alla Federazione sia ai Länder, il pareggio del bilancio senza ricorrere al prestito. Con tale disposizione, che di fatto introduce un freno all'indebitamento (Schuldenbremse)¹⁴, viene superata la c.d. golden rule, ossia la possibilità di

¹³ Attuale art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

¹⁴ Si tratta di una misura che mira a contrastare la tendenza alla forte crescita del debito pubblico. Secondo le analisi elaborate dai servizi di documentazione del *Bundestag* (in particolare l'*Aktueller Begriff "Die Schuldenbremse des Grundgesetzes"* n. 79/09 del 5 ottobre 2009 e l'*Aktueller Begriff "Der Stabilitätsrat und Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen des Bundes und der Länder"* n. 92/09 del 9 novembre 2009) negli ultimi 40 anni il rapporto tra debito pubblico e PIL è passato dal 20 al 60%. Nel 2008, l'anno precedente l'approvazione della seconda riforma del federalismo, l'indebitamento dello Stato aveva raggiunto circa 1,6 miliardi di euro e le spese per interesse ammontavano al 15% del bilancio federale. Anche il Tribunale costituzionale federale aveva constatato più volte la mancanza di regole atte a gestire l'indebitamento dei bilanci pubblici, sollecitando sia la Federazione che i *Länder* a stabilire obblighi e procedure per contrastare l'insorgenza di situazioni di emergenza finanziaria.

ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale, precedentemente prevista dall'art. 115¹⁵ della Legge fondamentale e nelle Costituzioni di numerosi Länder. Le nuove disposizioni costituzionali stabiliscono infatti che, per rispettare i criteri fissati a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei Länder debba essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico - consentito solo alla Federazione e non ai Länder - per un massimo dello 0,35% del PIL. Sono ammesse deroghe al principio generale solo nel caso di calamità naturali o in situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. In questi casi dovrà essere adottato un piano di rientro nei parametri stabiliti non appena cessino le circostanze eccezionali.

In applicazione dei principi enunciati dalla nuova formulazione dell'art. 109, è stato modificato anche l'art. 115 [*Ricorso al credito*]. Il nuovo comma 2 ribadisce, con riferimento al solo bilancio federale¹⁶, che le entrate e le uscite, di norma, debbano essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito e che tale principio venga salvaguardato se le entrate da prestiti non superino la soglia dello 0,35% del PIL (c.d. freno all'indebitamento). La nuova formulazione è poi particolarmente dettagliata: in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, le nuove disposizioni impongono che si tenga conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio, sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. In particolare, nelle circostanze in cui il bilancio federale richieda il ricorso ad un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti, gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita vengono registrati su un apposito **conto di controllo**; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5% rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere quindi ridimensionati, tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. Nelle situazioni derivanti da disastri naturali o emergenze straordinarie, la deroga dovrà essere autorizzata con una **decisione adottata dal Bundestag a maggioranza assoluta**. Tale deliberazione deve inoltre essere collegata a un piano di ammortamento e il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.

I limiti previsti nelle nuove disposizioni contenute negli articoli 109 e 115 sono accompagnati da un sistema volto a prevenire gli indebitamenti eccessivi, ovvero un meccanismo di *early warning* cooperativo. È stato infatti introdotto un **nuovo art. 109a** [*Emergenze di bilancio*], ai sensi del quale, al fine di evitare

¹⁵ La riforma ha infatti abrogato la seconda parte del comma 1 che recitava: "Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Sono ammesse eccezioni solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. La disciplina di dettaglio è demandata ad una legge federale".

¹⁶ I dettagli sui bilanci dei Länder sono regolati nell'ambito dei loro poteri costituzionali, con il vincolo di rispettare l'obbligo di pareggio del bilancio sancito dalla costituzione federale.

un'emergenza di bilancio, possono essere emanate con legge federale bicamerale (c.d. *Zustimmungsgesetz*, legge che richiede necessariamente anche il consenso da parte del *Bundesrat*) disposizioni che riguardano: il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (**Consiglio di stabilità** - *Stabilitätsrat*); le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; i principi regolanti l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

In attuazione dell'art. 109, il 10 agosto 2009 è stata approvata l'apposita legge federale di esecuzione volta ad istituire un Consiglio di stabilità e ad evitare emergenze di bilancio (*Gesetz sur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*) in vigore dal 1° gennaio 2010. Il Consiglio di stabilità, costituitosi il 28 aprile 2010, è composto dal Ministro federale delle finanze, dal Ministro federale dell'economia e dell'innovazione tecnologica e dai ministri finanziari dei singoli *Länder*. Le riunioni del Consiglio si svolgono a seconda delle necessità, ma non meno di due volte l'anno. Il principale compito del Consiglio di stabilità, che ha acquisito anche le competenze del disciolto Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), consiste nel valutare la situazione economica della Federazione e dei *Länder* monitorando la loro gestione finanziaria, con particolare riguardo ai progressi compiuti nel risanamento dai cinque *Länder* (Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein) che, ai sensi dell'art. 143d, comma 2, hanno ottenuto sovvenzioni supplementari¹⁷ a causa del loro particolare dissesto finanziario. Le nuove disposizioni costituzionali prevedono che la concessione degli aiuti sia subordinata al rientro totale dei deficit di finanziamento entro la fine del 2020. A tale scopo il Consiglio elabora rapporti annuali, concordando le misure eccezionali da adottare nei casi di deroga ai parametri di risanamento previsti dalla riforma. Nella prossima riunione, che avrà luogo nel novembre 2011, è infatti previsto che siano concordati programmi di risanamento (*Sanierungsprogramme*) di durata quinquennale, che il Comitato di valutazione (*Evaluationsausschuss*) interno al Consiglio sta esaminando e discutendo nel dettaglio con i *Länder* interessati.

Per quanto riguarda, infine, l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale di bilancio, il già citato art. 143d, comma 1, stabilisce che il freno sul debito sia applicato a partire dal bilancio per il 2011, ma prevede due periodi

¹⁷ Gli aiuti di consolidamento (*Konsolidierungshilfen*) erogati dalla Federazione a questi cinque *Länder* ammontano ad un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro per il periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro ciascuno a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. L'onere finanziario derivante dalla concessione di tali aiuti è - per dettato costituzionale - sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai *Länder*, nel caso di questi ultimi attingendo alla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi, che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*.

Spagna

La **Costituzione spagnola non contempla** espressamente l'obbligo del pareggio di bilancio. L'art. 134, comma 2, della Costituzione¹⁸, prevede che "il Bilancio Generale di previsione dello Stato sarà annuale, comprenderà la totalità delle spese ed entrate del settore pubblico statale, e in esso sarà indicato l'importo delle agevolazioni fiscali che interessino i tributi statali". Il comma 4 aggiunge che "approvato il Bilancio Generale dello Stato, il Governo potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio"; inoltre "ogni proposta o emendamento che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà, per aver corso, l'accettazione del Governo" (comma 6), mentre "la Legge di Bilancio non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda" (comma 7).

Previsioni normative relative alla **stabilità dei bilanci** sono tuttavia presenti a livello di **legislazione ordinaria ed organica**¹⁹. In materia di **bilancio del settore pubblico** vige infatti il *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*²⁰, il cui art. 3 stabilisce il principio della **stabilità di bilancio** (*estabilidad presupuestaria*). Ai sensi dell'art. 2 rientrano nella definizione di "**settore pubblico**": l'Amministrazione generale dello Stato, gli enti del Sistema della sicurezza sociale, l'Amministrazione delle Comunità autonome, gli enti locali, nonché gli enti o gli organismi autonomi dipendenti da tali amministrazioni che prestano servizi o producono beni non finanziati in via maggioritaria da entrate di tipo commerciale.

L'art. 8 sancisce il perseguimento dell'**obiettivo di stabilità di bilancio**: nel primo semestre di ogni anno, il Governo, mediante accordo in Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, e previo rapporto del Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*)²¹ e della

¹⁸ Testo in italiano.

¹⁹ Per un sintetico inquadramento del bilancio pubblico spagnolo, è utile la consultazione del documento "Il sistema di contabilità e bilancio dello Stato in Spagna", di Patrizio Monfardini (2008).

²⁰ Tale atto ha sostituito la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, in vigore fino al 1° gennaio 2008.

²¹ Il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome è l'organo di coordinamento tra lo Stato e le Comunità autonome per dare attuazione ai principi di stabilità di bilancio previsti dalla legge. Di esso fanno parte il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della politica

Commissione nazionale dell'amministrazione locale (*Comisión Nacional de Administración Local*)²², fissa l'obiettivo di stabilità di bilancio riferito ai tre esercizi successivi²³.

L'art. 14 disciplina la **correzione della situazione di inadempienza** dell'obiettivo di stabilità, prevedendo che, per il settore pubblico statale - nel caso di bilanci che presentino un deficit maggiore di quello fissato - il Governo rimetta al Parlamento un piano economico-finanziario di riequilibrio, contenente la definizione di politiche di entrate e di uscite da applicare per correggere la situazione, al massimo entro i tre esercizi di bilancio successivi. Tale articolo si applica all'Amministrazione generale dello Stato e agli enti del Sistema della sicurezza sociale.

L'art. 20 prevede l'obiettivo di stabilità di bilancio per gli enti locali, la cui proposta spetta al Ministro dell'economia e delle finanze; essa deve essere approvata dal Governo, previo rapporto della Commissione nazionale dell'amministrazione locale.

Ai sensi dell'art. 22, gli enti locali che non abbiano rispettato l'obiettivo di stabilità fissato sono obbligati all'approvazione, da parte del rispettivo Consiglio, di un piano finanziario di riequilibrio entro un termine massimo di tre anni. In questo piano debbono essere indicate le attività da realizzare e le misure da adottare in relazione alla regolazione, esecuzione e gestione delle spese e delle entrate, che permettano di garantire il ritorno a una situazione di stabilità di bilancio.

Per quanto concerne le Comunità autonome, è vigente inoltre la *Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

In particolare, l'art. 3 della legge organica è relativo al principio della stabilità di bilancio delle Comunità autonome. Esso prevede che l'elaborazione, l'approvazione e l'esecuzione dei bilanci delle Comunità autonome si realizzi generalmente **in equilibrio o in attivo**.

L'art. 7 prevede che, nel caso di rischio di inadempienza all'obiettivo di stabilità, il Governo possa formulare un'avvertenza alla Comunità autonoma, di

territoriale e della pubblica amministrazione e il responsabile delle finanze di ciascuna Comunità autonoma. Per maggiori informazioni, si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero dell'economia.

²² La Commissione nazionale dell'amministrazione locale è l'organo permanente per la collaborazione tra l'Amministrazione dello Stato e le amministrazioni locali. Per maggiori informazioni, si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero della politica territoriale.

²³ L'obiettivo di stabilità di bilancio per il triennio 2012-2014 è stato fissato dal Governo al 4,4% per l'anno 2012 e al 3% per il 2013 (comunicato stampa del 24 giugno 2011). Per ulteriori informazioni è consultabile il testo del *Programa de Estabilidad 2011-2014*.

cui è informato anche il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome. L'inadempienza dell'obiettivo comporta la predisposizione di un piano economico-finanziario di riequilibrio entro i tre anni successivi. Ai sensi dell'art. 8, le Comunità autonome che abbiano approvato dei bilanci, con un deficit maggiore rispetto a quello fissato, sono obbligate ad elaborare un piano economico-finanziario di riequilibrio.

LE REGOLE DI BILANCIO VIGENTI IN ITALIA

Si è a lungo discusso in dottrina (v. N. Lupo, *Costituzione e bilancio*, Roma 2007), se il “nucleo centrale della sovranità economica” sia stato ormai assorbito dall’Unione europea, in particolare in quanto i Trattati pongono limiti all’indebitamento e al debito degli Stati membri, oppure se vi sia “un contrasto piuttosto netto, se non radicale” tra i principi alla base della nostra Costituzione, quali quelli di uguaglianza sostanziale e di “ampio riconoscimento dei diritti sociali” e l’affermazione del principio dell’economia di mercato e della libera concorrenza esplicitata nel Trattato di Maastricht.

Certo è che il **processo di integrazione** tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali degli Stati membri è andato rapidamente avanti e la dottrina prevalente ritiene che andrebbero ormai valorizzati gli elementi di compatibilità fra l’ordinamento costituzionale italiano e quello dell’Unione europea nella direzione di quella che è stata definita da Giuliano Amato “l’economia sociale di mercato”.

In questa chiave si è parlato di una “diversa ponderazione dei principi affermati dalla carta costituzionale italiana, per effetto della quale alcuni di essi, e in particolare l’art. 47 e l’art.81 (...) trovano una *riallocazione apicale*, in quanto diventano “**super-norme costituzionali**, con protezione internazionale, non riformabili *in peius*, se non previa rinegoziazione o rottura del trattato” (Manzella, Lupo)

Oltre agli articoli 47 sulla tutela del risparmio e la disciplina e il controllo dell’esercizio del credito e 81, sulla disciplina del bilancio e l’obbligo di copertura delle leggi recanti oneri finanziari, vanno preliminarmente richiamate le altre disposizioni costituzionali anche se esse non sono formulate come regole di natura numerica: in particolare l’articolo 53 della Costituzione in ordine al rapporto di partecipazione alla contribuzione fiscale e l’articolo 119 che vieta il ricorso al debito per il finanziamento di spese correnti degli enti territoriali, escludendo qualsiasi garanzia dello Stato su tali modalità di finanziamento.

Nella Costituzione italiana vigente **non vi è** l’affermazione dell’**obbligo del pareggio di bilancio**, anche se parte della dottrina ha voluto riscontrare l’affermazione sia pure implicita di tale principio nel quarto comma dell’art. 81.

E’ però un fatto che, almeno dal 1988, vi è stato un **impegno costante** del legislatore nazionale (con il concorso praticamente unanime di tutte le parti politiche) ad introdurre regole volte a favorire il **riequilibrio** dei conti pubblici e al controllo stabile dei saldi di finanza pubblica onde consentire il rallentamento prima e poi l’arresto e l’inversione di tendenza nel processo di accumulo del debito pubblico.

Le crisi economico-finanziarie del 2008 ed anni successivi hanno portato a forti innovazioni nelle procedure europee di controllo dei disavanzi eccessivi e poi a un vero e proprio **coordinamento ex-ante** delle politiche di bilancio degli Stati membri

La recente introduzione, a livello comunitario, di moduli decisionali ed operativi, nell'ambito del cosiddetto "**Semestre europeo**", che oltre a rafforzare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE, perseguono una più **stretta sorveglianza** in campo fiscale e macro-economico, hanno indotto il legislatore nazionale ad aggiornare i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale.

Con la legge 7 aprile 2011, n. 39, sono state pertanto apportate talune modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009, volte, in via generale, ad assicurare in modo ancor più stringente la **coerenza della programmazione finanziaria** di **tutte** le amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea.

A tal fine sono stati rivisitati il ciclo, la denominazione ed il contenuto dei principali strumenti della programmazione economico-finanziaria, nonché introdotte alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie ai fini della riduzione del *deficit* e del debito.

Sono state, invece, confermate le rilevanti innovazioni già introdotte con la riforma del 2009, quali l'estensione dell'ambito di applicazione della normativa contabile a tutto il perimetro della Pubblica Amministrazione (PA), il metodo della programmazione almeno triennale delle risorse, delle politiche e degli obiettivi, la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per i diversi sottosettori del conto della PA e l'indicazione di previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA.

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica ha inoltre **accentuato le possibilità di controllo del Parlamento**, introducendo altresì nuove e più stringenti regole per la copertura dei maggiori oneri e per la destinazione di risorse rivenienti in corso d'anno dal miglioramento dei saldi.

In tale prospettiva, in coerenza con le richieste dell'Unione europea di destinare alla riduzione del *deficit* e del debito le eventuali maggiori entrate non previste a legislazione vigente, l'articolo 3 della legge n. 39/2011, modificando il disposto dell'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009, consente l'utilizzo del risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità unicamente per finanziare riduzioni di entrata e solo a condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

Nella medesima logica s'inscrive il comma 1-*bis* introdotto all'art. 17 della legge di contabilità, recante il **divieto di utilizzare a copertura** di nuovi oneri finanziari le **maggiori entrate correnti** che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, nonché l'espressa previsione che **l'eventuale "extra gettito"** connesso ad un miglioramento del quadro economico possa essere destinato solo al **miglioramento dei saldi** di finanza pubblica.

Un'ulteriore modifica volta a rafforzare la disciplina fiscale in conformità a uno schema di programmazione e di bilancio ispirato a procedure e regole di tipo "*top down*", consiste, infine, nella previsione, introdotta nell'ambito di una delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, contenuta nell'art. 40 della legge n.196/09, della **possibilità di fissare "tetti" di spesa** all'intero aggregato delle risorse iscritte nel bilancio, ivi comprese anche quelle non rimodulabili, ferma restando la necessità di tenere conto della loro peculiarità.

Sotto altro versante, con legge ordinaria sono state inoltre introdotte specifiche discipline relative al concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di indebitamento della P.A. attraverso il **Patto di stabilità interno ed il Patto per la salute**, discipline che si intersecano con il processo di attuazione del federalismo fiscale avviato ai sensi della legge n.42 del 2009.

In particolare, il recente decreto legge di manovra n.98/11 ha rivisto la disciplina del **patto di stabilità interno**, sia prevedendo la possibilità di concordare le modalità di raggiungimento degli obiettivi del patto da parte di ciascuna regione e degli enti locali del proprio territorio, sia introducendo nuovi **parametri di virtuosità** degli enti ai fini della redistribuzione degli obiettivi del patto fra le singole amministrazioni, con effetti di minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli enti virtuosi e di maggiore incidenza per gli altri.

Per quanto concerne il comparto della **spesa sanitaria**, negli ultimi anni sono state introdotte, sulla base di procedure di natura negoziale tra lo Stato e le regioni, diverse misure di contenimento e razionalizzazione della spesa, anche ai fini del rispetto del percorso indicato dai Piani di rientro delle regioni in *deficit*.

Tra i principali strumenti di *governance* della spesa sanitaria, che caratterizzano tale settore, figurano:

- il **meccanismo "top-down"** di determinazione del livello di finanziamento del settore sanitario, che parte dalla **fissazione "a monte" di un *plafond*** di risorse dedicate, in coerenza con l'evoluzione macroeconomica e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;

- la **responsabilizzazione delle regioni** per il finanziamento della spesa “ultra – LEA” e la copertura dei disavanzi;
- il **sistema sanzionatorio**, che in via generale dovrebbe essere oggetto di implementazione nell’ambito dello schema di decreto legislativo in materia di “premi e sanzioni” attualmente all’esame della commissione per l’attuazione del federalismo fiscale;
- l’**obbligo** per le regioni in disavanzo di sottoscrivere un **Accordo** con il Governo ed il relativo **Piano di rientro**;
- la **verifica** dei servizi erogati e dei relativi costi da parte dei Tavoli degli adempimenti e del Comitato LEA istituiti presso i Ministeri dell’Economia e della Salute.

Tali meccanismi, previsti da ultimo dal **Patto della salute** firmato nel dicembre 2009, sono stati recepiti all’interno del processo di attuazione del federalismo fiscale quale risulta dai decreti attuativi della legge 42/2009, ed in particolare dal decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di **fisco regionale e costi standard nella sanità**. In tale ambito, nell’introdurre nuovi elementi di virtuosità e razionalizzazione della spesa, attraverso la definizione dei costi *standard* e l’individuazione di regioni *benchmark*, viene confermato l’approccio *top-down* nella definizione del meccanismo di determinazione del **fabbisogno sanitario nazionale standard**, così come viene sostanzialmente confermato il sistema della “pesatura” della popolazione ai fini della definizione delle quote di accesso al finanziamento spettanti a ciascuna regione.

Gli strumenti di *governance* della spesa sanitaria sono stati da ultimo integrati dalle misure introdotte nel decreto legge n. 98 del 2011, il quale ha disposto che le modalità per il raggiungimento degli obiettivi connessi alla rimodulazione del livello di finanziamento della spesa sanitaria cui concorre lo Stato – operata dal decreto medesimo – siano concordate attraverso **un’intesa** da sancire tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012; qualora tale termine non venga rispettato troveranno applicazione una serie di **ulteriori misure di contenimento** della spesa, indicate dal decreto, concernenti, tra l’altro, l’indicazione alle regioni di prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, prestazioni e servizi; l’imputazione a carico delle aziende farmaceutiche di una quota dell’eventuale superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera e l’introduzione di un limite di spesa per l’acquisto di dispositivi medici.

L'ARTICOLO 81 COST. NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

L'articolo 81 della Costituzione detta i principi basilari della disciplina costituzionale in materia di bilancio e di finanza pubblica.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente esso fu esaminato dalla Seconda Sottocommissione, nell'ambito della discussione sul problema dell'iniziativa legislativa, nella seduta del 24 ottobre 1946, e dalla Assemblea nella seduta del 17 ottobre 1947, in cui venne approvato.

Il primo comma ("Le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo") disciplina i rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio.

Da esso derivano i principi della annualità del bilancio e della sua decisione parlamentare e dell'obbligo di rendicontazione, e della unità ed unitarietà del bilancio. In realtà la formulazione della norma su questo punto specifico ha dato luogo a molteplici dubbi interpretativi, in quanto essa fa riferimento ai "bilanci" e appare perciò in contrasto con il principio suddetto. Il riferimento ai "bilanci" anziché al bilancio è per altro da intendersi quale obbligo di redigere un bilancio articolato al suo interno in partizioni corrispondenti ai singoli ministeri.

Il primo comma dell'articolo 81 introduce, inoltre, il principio della esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio.

In seno alla Seconda Sottocommissione venne discusso il problema se dovesse spettare alla prima Camera (alla Camera dei deputati) la priorità nell'esame e nell'approvazione del bilancio; in questo senso si pronunciarono gli on. Nobile e Targetti. Prevalse invece la tesi favorevole all'attribuzione di eguali poteri alle due Camere anche in materia finanziaria, come conseguenza della perfetta parità ad esse riconosciuta.

Il secondo comma ("L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi") introduce l'istituto dell'esercizio provvisorio, volto da un lato a salvaguardare la continuità dell'azione governativa ed amministrativa nelle more dell'approvazione della legge di bilancio, e dall'altro a garantire la funzione di indirizzo riservata al Parlamento.

La formulazione definitiva del secondo comma dell'art. 81 deriva da un emendamento, presentato in sede di Assemblea Costituente dall'on. Bertone, al testo originario del progetto il quale prevedeva la concessione dell'esercizio provvisorio "una sola volta e per un periodo non superiore a quattro mesi". L'emendamento dell'on. Bertone aveva lo scopo di rendere possibili richieste di autorizzazione all'esercizio provvisorio anche per periodi più brevi. Esso venne

favorevolmente accolto dall'on. Ruini (Presidente della Commissione per la Costituzione) in quanto idoneo ad impedire possibilità di equivoci, insite nel testo del progetto, circa il fatto che l'esercizio provvisorio non potesse essere chiesto ed accordato per un periodo inferiore a quattro mesi.

Il terzo comma ("Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese") pone un preciso vincolo all'ampiezza delle determinazioni assumibili con la legge di bilancio. Esso si pone in linea con una lunga serie di disposizioni legislative che avevano progressivamente limitato la capacità di innovare alla legislazione di entrata e di spesa per mezzo della legge di bilancio.

Nel corso della discussione in Assemblea, l'on. Buffoni propose la soppressione del terzo comma dell'art. 81 (già articolo 77 del progetto), non ritenendo opportuno statuire a livello costituzionale il principio del divieto di determinazione di aumenti di spesa al momento della approvazione di un capitolo di bilancio. Sulla proposta dell'on. Buffoni espresse parere contrario l'on. Ruini (Presidente della Commissione per la Costituzione) rilevando l'essere "una norma di correttezza contabile ammessa nei Paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, *omnibus* di provvedimenti anche tributari" e ribadendo il principio per cui le Camere in sede di approvazione del bilancio possono solamente aumentare o diminuire le cifre iscritte nei singoli capitoli, ma non anche aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese.

Il quarto comma dell'art. 81 ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte") fu introdotto dalla Seconda Sottocommissione in sede di discussione dell'istituto dell'iniziativa legislativa.

Fu l'on. Einaudi a sottolineare l'opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle due Camere (Seconda Sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946), in quanto l'esperienza dimostrava che "mentre una volta erano le Camere che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle". In ragione di ciò, l'on. Einaudi prospettava due soluzioni: "o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa."

L'on. Mortati (relatore), intervenendo dopo l'on. Einaudi, dichiarò di aver già predisposto un articolo del seguente tenore: "I progetti i quali importino oneri finanziari non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi necessari per coprire la spesa corrispondente". La proposta degli on. Einaudi e Mortati ebbe il sostegno dell'on. Vanoni, il quale fece

presente che identica norma era già contenuta nella legge sulla contabilità di Stato (l'art. 43 della legge di contabilità, R.D. n. 2240 del 1923) e che la Commissione di tecnici istituita presso il Ministero della Costituente per lo studio dei problemi in materia finanziaria aveva sottolineato a sua volta l'opportunità che nella Costituzione venisse sancito l'obbligo in parola, come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio.

Gli on. Mortati e Vanoni proposero dunque una formula concordata, cui diede il suo assenso anche l'on. Einaudi, del seguente tenore: "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli".

Tale formula sembrò tuttavia eccessivamente drastica alla Sottocommissione, in quanto capace di invalidare, come rilevò l'on. Perassi, ogni legge che non rispondesse all'obbligo di provvedere ai mezzi con cui fare fronte alle spese. Venne quindi in ultimo accettata la proposta dell'on. Bozzi (attuale testo del quarto comma dell'art. 81) che, parafrasando l'art. 43 della legge sulla contabilità di Stato, impone l'obbligo per le proposte di nuove e maggiori spese e per le leggi che le approvano di "indicare" i mezzi necessari per far fronte alle spese stesse.

I PRINCIPALI TENTATIVI DI RIFORMA DELL'ART. 81 COST.

L'articolo 81 Cost. è stato oggetto di diverse ipotesi di modifica, prevalentemente nell'ambito di più generali progetti di riforma costituzionale.

La **Commissione Bozzi** nel 1985 propose una profonda revisione dell'articolo 81 Cost. prevedendo tra l'altro di costituzionalizzare:

- il bilancio quinquennale;
- il pareggio di parte corrente affermando che «...nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie»;
- la prevalenza del voto palese sulle deliberazioni parlamentare che importino variazioni di entrate o di spese;
- l'introduzione di una deliberazione parlamentare sul limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti per i 5 anni successivi.

Di portata più limitata, ma assai significative, le modifiche proposte dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali (**De Mita-Iotti**) del 1993 tra cui:

- l'introduzione del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio di parte corrente;
- l'ammissibilità degli emendamenti della manovra nell'ambito dei saldi previamente fissati;
- l'obbligo di copertura finanziaria per l'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti al ricorso all'indebitamento fissati in bilancio.

La proposta prevedeva, per l'attuazione dell'articolo 81, una riserva di legge "rinforzata", ossia di una legge che non avrebbe potuto essere abrogata o modificata dalle eleggi di bilancio, né dalle leggi di spesa o di entrata.

La modifica dell'art. 81 Cost. è stata oggetto di esame anche da parte della **bicamerale D'Alema** del 1997.

Il documento trasmesso al Parlamento dalla Commissione il 4 novembre 1997 ha previsto che «Il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali» e ha stabilito che «Le leggi in materia di contabilità pubblica non possono essere modificate da leggi di spesa o di entrata». Inoltre, ha proposto di introdurre la facoltà per il Governo di opporsi a disposizioni che comportano nuovi oneri. Le Camere possono superare l'opposizione del Governo unicamente con un voto a maggioranza assoluta dei componenti.

Viene poi disposta una differenziazione tra Camera e Senato in materia di esame progetti di leggi sulla finanza pubblica: questi sono esaminati prima dalla

Camera e poi dal Senato, in composizione integrata con rappresentanti delle regioni ne degli enti locali. Alla Camera spetta deliberare in via definitiva.

Tra le proposte di legge dirette specificatamente a modificare l'art. 81 Cost. si ricorda quella elaborata alla fine della XIII legislatura dal Ministro per le riforme istituzionali *pro tempore* Maccanico (ma non presentata alle Camere) finalizzata a riassorbire i contenuti della legge finanziaria all'interno della legge di bilancio, a richiamare i principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, e di consentire di superare l'opposizione del Governo alle leggi di spesa con una maggioranza qualificata.

Si riporta di seguito il testo della bozza di disegno di legge Maccanico:

Art. 81

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

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

La legge di bilancio definisce annualmente il quadro di riferimento della finanza pubblica in un orizzonte annuale e pluriennale in coerenza con gli obiettivi di sviluppo e di coesione della politica economica nazionale; definisce gli indirizzi delle politiche pubbliche per quanto riguarda le entrate e le conseguenti spese, stabilendo la ripartizione delle risorse per funzione e centri di responsabilità, con la indicazione degli obiettivi della gestione e dell'attività amministrativa in riferimento al livello dei servizi finali resi ai cittadini; definisce le previsioni di entrata e le autorizzazioni di spesa annuali dello Stato; assume le decisioni per la manovra annuale di bilancio introducendo le necessarie modificazioni quantitative per l'entrata, nel quadro dell'ordinamento tributario e contributivo, e le necessarie modulazioni alla legislazione di spesa; definisce i saldi del bilancio annuale dello Stato compatibili con l'equilibrio complessivo della finanza pubblica della Repubblica, nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Non sono ammissibili emendamenti di modifica dei saldi di bilancio. I regolamenti parlamentari determinano limiti all'ammissibilità di altri emendamenti di iniziativa parlamentare.

Se il rendiconto presentato dal Governo per l'anno precedente comporta disavanzi aggiuntivi si provvede con la legge di bilancio successiva.

Art. 81-bis

Le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento della legge di bilancio, nonché dei prefissati saldi delle spese di parte corrente e in conto capitale.

In caso di opposizione del Governo le leggi che comportano maggiori oneri sono approvate dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche definito dalla legge di bilancio può promuovere conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Con la legge ordinaria viene disciplinato il contenuto e il processo di formazione del bilancio, annuale e pluriennale, di previsione e del rendiconto finanziario e patrimoniale, nonché le regole di raccordo tra il bilancio e le leggi in materia di entrata e di spesa. Le leggi di entrata e di spesa non possono introdurre deroghe alla disciplina stabilita con tale legge.

**LE PROPOSTE DI LEGGE DI MODIFICA DELL'ART. 81 COST.
NELLA XVI LEGISLATURA**

Attualmente risultano presentate in Parlamento le seguenti proposte di legge aventi ad oggetto la modifica dell'art. 81 Cost.

S. 216

Sen. Francesco Cossiga (UDC-SVP-Aut)

“Revisione della Costituzione”

29 aprile 2008: presentata al Senato della Repubblica

28 ottobre 2008: assegnata (non ancora iniziato l'esame)

S. 1114

Sen. Andrea Pastore (PdL) e altri

“Modifiche alla Parte II della Costituzione e all'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali”

14 ottobre 2008: presentata al Senato della Repubblica

19 novembre 2008: assegnata (non ancora iniziato l'esame)

C. 4051

On. Calderisi (PdL) e altri

“Modifiche alla parte seconda della Costituzione per assicurare governabilità al Paese”

2 febbraio 2011: presentata alla Camera dei deputati

9 febbraio 2011: assegnata (non ancora iniziato l'esame)

C. 4205

On. Renato Cambursano (IdV) e altri

“Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico”

23 marzo 2011: presentata alla Camera dei deputati

28 aprile 2011: assegnata (non ancora iniziato l'esame)

C. 4525

On. Giuseppe Francesco Maria Marinello (PdL)

“Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica”

19 luglio 2011: presentata alla Camera dei deputati

Assegnata il 28 luglio 2011

S. 2834

Sen. Elio Lannutti (IdV) e altri

“Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico”

20 luglio 2011: presentata al Senato della Repubblica

C. 4526

On. Marco Beltrandi (PD)

“Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici”

19 luglio 2011: presentata alla Camera dei deputati

Dai testi di tali proposte di legge allo stato disponibili, tra le quali non sono richiamate quelle che riguardano l'art. 81 Cost. in via consequenziale all'esito della riforma del bicameralismo, emergono i seguenti orientamenti:

- introduzione nell'art. 81 Cost. del principio del raggiungimento dell'equilibrio annuale e pluriennale del bilancio, senza ricorso al debito pubblico, se non per spese di investimento o in caso di eventi straordinari, con obbligo di destinazione delle risorse che ne derivano a spese in conto capitale;
- introduzione nell'art. 81 Cost. di un principio di economicità delle spese dello Stato e degli altri enti pubblici;
- introduzione nell'art. 81 Cost. del divieto di approvazione di leggi o emendamenti che comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate qualora il Governo vi si opponga o, in tal caso, previsione della loro approvazione da parte delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti o qualificata;
- introduzione nell'art. 81 Cost. della facoltà del Governo di elevare conflitto di attribuzione avverso leggi regionali che comportino peggioramento

dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche;

- estensione alle regioni dei vincoli stabiliti per lo Stato dall'art. 81 Cost.;
- introduzione nell'art. 81 Cost. del vincolo di immodificabilità delle leggi in materia di contabilità pubblica con leggi di spesa o di entrata;
- introduzione nell'art. 81 Cost. della proporzionale riduzione di spese derivanti dall'attuazione di leggi, regolamenti o decreti, ovvero di sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale nel complesso superiori a quelle indicate nella legge di autorizzazione.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE - ESTRATTI

P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, quaderno n. 20, Seminario 2009

L'art. 81 Cost. reca in sé chiavi di lettura che ne dimostrano l'attualità, al di là delle critiche retrospettive sulle relative disposizioni. Queste, infatti, hanno permesso "grande capacità di adattamento agli sviluppi del sistema reale dei rapporti politici economici". L'esigenza di tipicità degli strumenti di bilancio è il tratto che emerge da tali disposizioni e che l'Autore sottolinea per evidenziare un connotato ricorrente nelle democrazie rappresentative: stabilità, tipicità e specialità dei documenti di bilancio e delle relative procedure di esame sono tratti che concorrono a ricostruire *accountability* e trasparenza nell'esercizio dei poteri pubblici. Perciò la questione centrale nella lettura dell'art. 81 è la ricerca di "forme e tecniche che assicurino un ragionevole grado di controllo – coordinamento nelle dinamiche interne degli istituti di spesa e nella loro espressione finanziaria". Il che, sul piano dei rapporti Parlamento – Governo, si traduce nella ricerca di "un punto di equilibrio trasparente tra le prerogative del Governo che deve essere messo nella condizione di attuare le sue politiche e quelle del Parlamento, che deve avere sufficienti poteri di decisione e di controllo, reali non puramente nominali". Le ragioni di un assetto non soddisfacente delle istituzioni di bilancio non sono ascrivibili all'art. 81 Cost., ma all'incompiuta "transizione verso un assetto bipolare, trasparente e condiviso". L'attuale sistema maggioritario "di fatto ha nettamente spostato il baricentro di potere verso il governo di turno; il punto cruciale di una rilettura dell'art. 81 Cost. aderente ai nodi del presente dovrebbe concentrarsi sulla struttura dei documenti e sulla strumentazione tecnica che consenta alle Camere di comprendere e quindi cercare di controllare l'allocatione e la gestione delle risorse". Una lettura aggiornata dell'art. 81 dovrebbe far leva sulla tipicità dei contenuti della legge di bilancio con l'adozione di criteri di struttura e di classificazione delle entrate e delle spese "che mostrino i cambi di priorità al margine possibili sulla base dell'esercizio dei poteri di cui il Governo e il sistema della PA già dispone". Il terzo comma dell'art. 81, infatti, contiene una riserva di legge relativa specializzata e rinforzata e la specializzazione è la funzione sostanziale della legge di bilancio. La recente esperienza dell'utilizzo di uno strumento d'urgenza per la correzione degli andamenti di finanza pubblica "ha schiacciato il principio di specializzazione delle fonti che regola la materia, rendendo opaca la funzione di tale specializzazione". E' invece auspicabile il "ritorno all'unificazione in un unico strumento legislativo sia del quantum di innovazione e integrazione normativa compatibile con una lettura evolutiva dell'art. 81 Cost., sia degli stati di previsione di un bilancio riorganizzato per missioni e programmi". Ciò significa superare il dualismo legge

finanziaria – legge di bilancio, nella consapevolezza che l'attribuzione alla legge finanziaria di una forma talora di legge di bilancio e talaltra di legge di spesa ha avuto effetti sulla forma di governo.

G. M. SALERNO, *Costituzione, Unione Europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in "Federalismi", n. 12/2010

Le proposte che nei tempi più recenti sono state avanzate nella direzione dell'adozione di regole costituzionali a garanzia di comportamenti finanziariamente corretti affrontano, secondo l'Autore, solo una parte del reale problema di fronte al quale si trovano attualmente gli Stati e che mette in discussione il tradizionale concetto di sovranità: oggi ogni Stato deve essere in grado di reagire politicamente al giudizio espresso dai mercati in ordine al patrimonio economico e produttivo nazionale, pena la stabilità del relativo sistema economico sociale. Nella logica della speculazione finanziaria, ciò che conta "è la complessiva debolezza del cosiddetto sistema Paese". Gli strumenti di reazione degli Stati membri dell'Unione europea si sono progressivamente ridotti con il trasferimento di "quote" di sovranità all'Unione stessa, tanto da limitarsi, a talune condizioni, alla riduzione delle spese e all'aumento delle entrate.

La via da percorrere, sul fronte dell'ordinamento interno, è quella di intervenire sulla c.d. Costituzione economica, in termini di predisposizione di un aggiornato e compiuto quadro regolatorio delle attività economicamente rilevanti, valorizzando le proposte recenti di riforma dell'art. 41 Cost..

Sul fronte internazionale occorre procedere verso una sempre maggior cooperazione per "governare davvero le forze che si muovono sui mercati globali"; sul versante europeo è auspicabile procedere verso un vero e proprio "governo economico europeo".

G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 1° giugno 2010

Non occorre più proporsi oggi il problema della interpretazione preferibile dell'art. 81 Cost.: le regole dell'ordinamento comunitario impongono la conformazione dei bilanci italiani ed esse assicurano sul piano pratico che non vi figurino disavanzi eccessivi. Poco conta che - come vorrebbe Rivosecchi - l'art. 81 di per sé lasci liberi i Poteri politici italiani di spendere fuori da copertura tributaria senza limiti: bastano le regole comunitarie a tenere in riga lo Stato. L'Autore ritiene che convenga piuttosto ribadire con forza, anche nell'attuale quadro comunitario,

l'interpretazione anni fa proposta dell'articolo 81 come conseguente dalla logica stessa del modello "sociale". Revisioni della Costituzione sarebbero di per sé auspicabili e assai utili, ma sembra non vi siano realisticamente al presente le condizioni per proporle e attuarle (nella revisione della seconda parte della Costituzione votata nel 2006 dal Parlamento e bocciata poi in sede referendaria l'articolo 81 non era stato toccato). Non resta dunque che concentrarsi sulla interpretazione del testo in vigore dell'articolo, che d'altronde si presta ad accogliere molte istanze valoriali. E c'è poi una ragione specifica che richiede che si percorra la via dell'interpretazione dell'art. 81: non è assolutamente accettabile che il divieto comunitario di disavanzi "eccessivi" prenda l'aspetto di una imposizione all'ordinamento italiano contraria o almeno estranea alla logica profonda della nostra Costituzione. Si tocca in argomento uno snodo cruciale del tipo di sistema economico a cui vogliono e debbono informarsi, per stare insieme, i vari Stati d'Europa. L'interpretazione da accogliersi dell'art. 81, valida per i tempi ordinari e fuori dai casi eccezionali di vera emergenza (dei quali si dirà brevemente più innanzi), può riassumersi come segue:

- 1) "come minimo, converrà leggere nelle pieghe dell'articolo 81, 3° e 4° comma, assieme alla innovativa autorizzazione a gestire normalmente i bilanci in disavanzo, il congiunto divieto - identico a quello del diritto comunitario, art. 104 - che tale disavanzo sia comunque "eccessivo".
- 2) "non appare necessario leggere nell'art. 81, come implicito nel suo accertato divieto di disavanzi eccessivi, anche la specificazione che del divieto fa il diritto comunitario con il Protocollo attuativo e le regole particolari che esso stabilisce. Quelle regole possono essere indispensabili per il momento nel quadro della situazione presente della Comunità, ma sono appunto previste dal Trattato come modificabili, e sarebbe fuori luogo trasferirle nel tessuto del diritto costituzionale italiano rendendole rigidamente vincolanti, anche in un possibile diverso futuro, a prescindere dai comandi comunitari, per i Poteri politici e giurisdizionali dello stato. Basta che questi ultimi siano incondizionatamente vincolati, per principio costituzionale italiano, dal generale divieto di "disavanzi eccessivi": spettando poi ad essi specificare, rispetto alla situazione, i limiti che ne discendono e - quando non si imponga il rispetto di un distinto, prevalente standard comunitario - impostare e decidere, a loro discrezione, una politica finanziaria che possa in tali termini dirsi, nell'insieme, esente da disavanzi eccessivi".
- 3) "una lettura rigorosa dell'art. 81 esige che il divieto di acquisto diretto [di titoli di debito pubblico da parte delle banche centrali] sia vietato, a prescindere dai divieti comunitari, dalla logica dell'art. 81 della Costituzione italiana, in quanto prescrizione necessaria per ostacolare efficacemente la impostazione e la esecuzione di bilanci con disavanzi eccessivi". Inoltre, "la partita delle spese correnti è il fomite più poderoso di spese facilmente decise senza la contropartita di preventive entrate, e dunque è il fomite più pericoloso agli

effetti dei disavanzi". 4) ai fini del programma economico-finanziario e in particolare del limite autorizzato di ricorso al credito, "il Governo dovrebbe considerare, non solo gli obblighi nascenti dal rispetto dovuto ai parametri del Protocollo comunitario, ma anche il fatto che, essendo il divieto di "disavanzi eccessivi" (e annesse implicazioni) un principio di diritto costituzionale interno, i prodotti di tutte le sue scelte - con le possibili varianti introdotte dal Parlamento - potrebbero formare oggetto, direttamente o indirettamente, di un sindacato stringente" da parte della Corte costituzionale, presso la quale potrebbe essere istituito, come avvenuto presso la Presidenza della Repubblica un' Ufficio per la valutazione delle leggi finanziarie".

- 4) "La definitiva eliminazione dei [pericoli per l'integrità degli equilibri nei processi di formazione del bilanci provenienti dall'impatto delle spinte che provengono dalle aule parlamentari per l'inserimento di normative gradite ai diversi gruppi] si otterrebbe escludendo il potere dei parlamentari di proporre emendamenti al progetto di finanziaria presentato dal Governo, o almeno a quegli elementi d'esso che ne rappresentino le strutture essenziali." Inoltre, ritenuto scopo essenziale dell'articolo 81 la prevenzione di manovre finanziarie comportanti disavanzi eccessivi, le Camere "potrebbero, ciascuna nel suo Regolamento, introdurre norme procedurali che anche più di quelle ora esistenti rendano difficile gli assalti delle fazioni parlamentari e i distorcimenti del disegno del Governo. Restringere lo spazio della partecipazione "creativa" del Parlamento alla formazione della manovra finanziaria dello stato non può piacere a chi, come Rivoscchi, valuti quella partecipazione essenziale per la democrazia. Appare invece molto opportuno a chi ritenga che una buona democrazia presuppone conti in ordine dello stato e bilanci con disavanzi moderati."

G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 20 novembre 2008

Secondo l'Autore, Governo e Parlamento hanno da sempre disapplicato l'articolo 81 Cost. approvando leggi di spesa senza adeguata copertura tributaria e con ricorso al mercato finanziario. Effetto di tale prassi, spiccatamente accentuato negli anni '80 del secolo scorso, è stato l'aumento dello stock di debito pubblico che oggi strangola sia lo sviluppo economico sia lo Stato sociale. L'esigenza di una corretta lettura dell'art. 81 Cost. in relazione alla legge finanziaria costituisce una questione centrale. Perciò, "in ossequio alla lettera e allo spirito delle disposizioni dei commi 3 e 4 dell'art. 81 della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa, sia corrente che in conto capitale, (si veda sent. 384/1991 Corte Cost.) stabilita con la L. F, deve trovare copertura in nuove o

maggiori entrate tributarie, extratributarie, contributive e in riduzioni permanenti di precedenti autorizzazioni di spesa, col divieto del ricorso a prestiti di medio e lungo termine". La prassi più recente, si discosta da tale interpretazione. Così, la legge finanziaria per il 2009, i cui contenuti sono stati anticipati con decreto legge, ha condotto ad una sovrapposizione della funzione esecutiva a quella legislativa. Anche il decreto legge n. 155 del 2008 c.d. salva banche si pone in contrasto con la suddetta interpretazione dell'art. 81 Cost., prevedendo che le risorse necessarie siano individuate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, mediante riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa e di emissione di titoli del debito pubblico.

A. PEDONE, *Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico*, in "Economia italiana", n. 1/2008

Secondo l'Autore è storicamente e logicamente infondata la ricorrente critica che ha ad oggetto la LF, secondo la quale tale strumento avrebbe alterato le caratteristiche tradizionali della decisione di bilancio, favorendo il mancato rispetto dell'art. 81 della Costituzione e l'abbandono del principio del pareggio del bilancio. Infatti, sin dai primi anni settanta, il deficit pubblico, già presente e importante negli anni precedenti, era giunto a superare il 5% del prodotto interno lordo (PIL), e a metà degli anni settanta (ben prima dell'introduzione della LF) giunse a superare il 10% del PIL. Infatti il presunto vincolo di pareggio del bilancio imposto dall'art. 81 e il carattere puramente "formale" della legge di bilancio erano stati già aggirati o superati con l'appostazione di "fondi globali" per fronteggiare nuove o maggiori spese derivanti da leggi future non ancora in essere; inoltre, la stessa Corte Costituzionale nel 1966 aveva ritenuto rispettosa dell'obbligo di copertura l'indicazione dei mezzi atti a fronteggiare gli oneri di spesa limitatamente al primo anno di applicazione delle leggi di spesa.

Perciò, secondo l'Autore, di fatto, "la legge di bilancio era già divenuta sede di determinazione sostanziale dell'ammontare delle singole voci di spesa, rimanendo opachi e ignoti i criteri di redazione del bilancio di previsione a legislazione vigente. Tanto da far ritenere a Guido Carli (1993) che l'affermazione che l'art. 81 della Costituzione avrebbe "garantito il principio del bilancio in tendenziale pareggio" era basata su un "errore concettuale" derivante dal fatto che, all'epoca della redazione dell'art. 81, "si pensava che eventuali spese aggiuntive per la pubblica amministrazione potessero derivare soltanto dall'instaurazione di nuove leggi".

Ciò posto, la legge finanziaria potrebbe svolgere "un ruolo di cerniera tra le regole di bilancio europee contenute nel PSC, che hanno assunto rilievo costituzionale con la riforma della Costituzione del 2001, e le norme contenute nell'art. 81 della Costituzione. Queste ultime prescrivono il pareggio del saldo

incrementale (“ogni legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”) del bilancio annuale di previsione dello Stato, espresso in termini di competenza giuridica e di cassa, e senza l'applicazione di sanzioni economiche nel caso di mancato rispetto delle regole. Su ciascuno di questi aspetti le regole europee differiscono sostanzialmente perché prescrivono, oltre a una tendenziale riduzione del rapporto debito/PIL verso il limite del 60%, il pareggio o un lieve avanzo su un orizzonte pluriennale (e, in ogni caso, un deficit annuale non superiore normalmente al 3% del PIL), riferito al saldo complessivo del consuntivo del conto consolidato dell'intera Pubblica Amministrazione, formulato in termini di competenza economica e con sanzioni non solo reputazionali o politiche, ma anche economiche in caso di mancato rispetto delle regole”.

F. SCIOLA, *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in “Osservatorio sulle fonti”, n. 2/2010

Secondo l'Autore, nell'interpretazione dei commi 3° e 4° dell'art. 81 Cost. si è affermata, nella prassi e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, una “lettura relazionale” che nel quarto comma evidenzia solo la regola procedurale della contestualità tra la decisione di spesa (o di minore entrata) e l'indicazione dei mezzi di copertura; inoltre, è vi un ampio orientamento nel rinvenire in tali disposizioni solo l'esistenza di un vincolo giuridico sulla fissazione del livello di spesa pubblica ammissibile. Resta minoritaria, quindi, l'interpretazione di un obbligo di sostanziale pareggio del bilancio, come conferma la prassi, non solo italiana, più recente.

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento istituzioni
Titolo:	Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 53, 97 e 118 della Costituzione - A.C. 4144 e abb. - Schede di lettura, testo a fronte e lavori dell'Assemblea costituente
Riferimenti:	AC N. 3054/XVI AC N. 3039/XVI AC N. 3967/XVI AC N. 4144/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 476
Data:	18/04/2011
Descrittori:	CONCORRENZA LIBERA CIRCOLAZIONE NEL MERCATO COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 53,
97 e 118 della Costituzione
A.C. 4144 e abb.

*Schede di lettura, testo a fronte
e lavori dell'Assemblea costituente*

I N D I C E

SCHEDE DI LETTURA

Modifica dell'articolo 41 della Costituzione

Modifica degli articoli 45, 47 e 53 della Costituzione .

Modifica dell'articolo 97 della Costituzione .

Modifica dell'articolo 118 della Costituzione

TESTO A FRONTE

Gli articoli 41, 45, 47, 53, 97 e 118 della Costituzione e le P.d.l. AA.C. 3039, 3054, 3967 e 4144 .

LAVORI PREPARATORI

Articolo 41 della Costituzione

Terza sottocommissione.

Seduta antimeridiana del 1° ottobre 1946 .

Seduta pomeridiana del 1° ottobre 1946 .

Assemblea Costituente

Seduta del 13 maggio 1947

Articolo 97 della Costituzione

Seconda sottocommissione

Seduta del 14 gennaio 1947

Assemblea Costituente

Seduta del 24 ottobre 1947

Articolo 118, comma quarto, della Costituzione

XIII Legislatura – Esame P.d.L. Cost. A.C. 4462 e abb.

Discussione in Assemblea

Seduta del 20 settembre 2000

Seduta del 21 settembre 2000

Schede di lettura

Modifica dell'articolo 41 della Costituzione

L'articolo 1 del disegno di legge AC 4144 novella l'articolo 41 della Costituzione modificandone i primi due commi e sostituendone il terzo.

La **relazione illustrativa** rileva incertezze e contraddizioni nella vigente formulazione dell'art. 41, ascritte al fatto che mentre “il primo comma sembra infatti prospettare una garanzia piena e assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata («L'iniziativa economica privata è libera»); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia dirigista, nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata, e indica lo scopo che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire: indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività”. Perciò, “nel testo vigente dell'articolo 41 della Costituzione, non appare di facile soluzione conciliare l'assoluta libertà dell'iniziativa con la previsione dei vincoli di cui al terzo comma”.

L'intervento normativo incide su un articolo la cui interpretazione è stata a lungo al centro di **complessi dibattiti dottrinali** che hanno riguardato, soprattutto, il rapporto tra il primo comma e i successivi, la portata dei concetti richiamati nel secondo comma, nonché il rilievo dell'articolo stesso rispetto alla configurazione di un dato assetto economico.

Le **difficoltà interpretative** relative al rapporto tra l'affermazione della libertà del primo comma e la successiva delimitazione compiuta dal secondo comma, nonché le previsioni del terzo comma aventi ad oggetto l'attività economica sia pubblica che privata sono state ampiamente approfondite dalla dottrina che si è diffusa anche sulle differenti radici ideologiche delle disposizioni contenute nell'articolo, riconducibili alle principali componenti politiche dell'Assemblea costituente.

Già nel corso dei lavori dell'**Assemblea costituente** le disposizioni confluite nel vigente art. 41 si ponevano come il terreno di confronto tra valori potenzialmente contrapposti, quali da un lato il principio della libertà di iniziativa economica privata di cui al comma 1 e quello dell'intervento pubblico nell'economia di cui al comma 3; tali principi apparivano tuttavia difficilmente conciliabili, come risulta dagli interventi svolti dall'on. Calamandrei e dall'on. Einaudi^[1].

Il testo vigente dell'articolo 41 costituisce il risultato della *reductio ad unum* di due diverse disposizioni elaborate nella III Sottocommissione, relative l'una (art. 37) al controllo sociale dell'attività economica, l'altra alla libertà dell'iniziativa economica privata (art. 39) (si veda *infra*). Nella formulazione unitaria delle due disposizioni è venuto meno l'esplicito riferimento, recato dal testo originario, alla finalizzazione dell'attività economica ai bisogni individuali e al benessere collettivo, mentre è rimasta la previsione secondo la quale la stessa attività non può svolgersi in danno all'utilità sociale, clausola alla quale fa seguito la prescrizione che l'iniziativa economica non possa recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Inoltre, nella formulazione definitiva, l'ordine tra le due disposizioni è stato invertito, risultando precedente l'affermazione della libertà dell'iniziativa economica privata.

Dalla relazione illustrativa del disegno di legge risulta che l'obiettivo dell'intervento sull'articolo 41 “è quello di potenziare l'impianto in raccordo con le successive proposte di modifica che riguardano gli articoli 97 e 118 della Costituzione”. Scopo dell'intervento è “valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica”.

Riferimenti alla **responsabilità sociale e personale** in materia di attività economica si rinvergono nella giurisprudenza costituzionale in relazione ad esigenze di regolamentazione: pertanto, in materia di società

professionali[2], fatta salva la discrezionalità del legislatore, si ritiene che “la necessità di una congrua normativa appare evidente, per evitare la possibilità dell'esercizio abusivo da parte di soggetti non abilitati o autorizzati, ed il pericolo dello sfruttamento dell'opera intellettuale in forme non compatibili con la dignità e autonomia dei singoli professionisti; mentre occorre, d'altro canto, con riguardo alla diversa qualità delle prestazioni professionali, un preciso regolamento delle responsabilità sociali e personali, sia nei confronti dei clienti e dei terzi, sia anche nei confronti dello Stato e delle organizzazioni professionali o sindacali”.

La relazione illustrativa dell'AC 4144 colloca il disegno di legge “nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea”, ma non richiama espressamente l'alinfa dell'**articolo 117 Cost.**, in base al quale la potestà legislativa dello Stato e delle regioni è sottoposta anche ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In merito a tali vincoli, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, che inquadra sistematicamente i **rapporti tra ordinamento nazionale e comunitario** come segue.

Secondo la Consulta, il **principio ordinatore della Comunità europea** è “quello di **un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza** (art. 4, comma 1, del Trattato CE). In conformità a tale principio la Comunità è vincolata a perseguire i fini che le sono assegnati dall'art. 2, secondo comma, dello stesso Trattato: uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri. **I principî comunitari del mercato e della concorrenza, quindi, non sono svincolati da un'idea di sviluppo economico-sociale** e sarebbe errato affermare che siano estranei **alle istituzioni pubbliche compiti di intervento sul mercato**. Se è vero che sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, è altrettanto vero che le **deroghe ai divieti di aiuti**, regolate in principio dall'art. 87, paragrafi 2 e 3, del Trattato CE, sono a loro volta funzionali alla promozione di un mercato competitivo. Esse sono guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiono orientate ad assecondare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale. Nel diritto comunitario, le **regole della concorrenza** non sono quindi limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa antitrust, ma comprendono anche il regime di aiuti, riguardanti sia il campo agricolo sia gli altri settori produttivi, sui quali l'azione della Comunità è sinora in larga parte intessuta.

Non è priva di valore interpretativo la **sistematica del Trattato**, che inserisce la disciplina degli aiuti di Stato all'interno del Titolo VI, al Capo I, rubricato “Regole di concorrenza”. Di tali regole sono anche espressione la disciplina generale di cui al regolamento CE n. 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999 sui fondi strutturali, il reg. CE n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 e il reg. CE n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, sugli aiuti alle piccole e medie imprese, le quali, per il ruolo determinante nella creazione di posti di lavoro, sono considerate, in sede comunitaria, fattori di stabilità sociale e di dinamismo economico e possono essere destinatarie di aiuti senza l'onere della previa notificazione alla Commissione. Similmente il reg. CE della Commissione n. 69/2001 del 12 gennaio 2001, sugli aiuti *de minimis*, non si discosta da una visione della concorrenza come obiettivo da promuovere: consentiti in via generale in sede comunitaria, tali aiuti sono concepiti come fattore di sviluppo da favorire anche mediante la rimozione delle procedure di autorizzazione per singoli interventi, le quali sono addirittura valutate come un inutile intralcio alla realizzazione di una più equilibrata competizione nei diversi settori produttivi”.

Nella relazione illustrativa, inoltre, si afferma che “il Trattato istitutivo della Comunità europea, infatti, già sembrava aver soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata desumibile dall'articolo 41 della Costituzione. In ragione di questo nuovo modello, la libertà di concorrenza, espressione di una piena libertà economica, è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta e non solo”.

Non mancano in dottrina orientamenti secondo i quali, proprio in relazione all'incidenza della realizzazione dell'integrazione europea sulle norme costituzionali relative ai rapporti economici, si sarebbero dispiagate delle

virtualità concorrenziali nascoste nelle pieghe del comma primo dell'art. 41, ravvisandosi la libertà di concorrenza come naturale espressione dello svolgimento della libertà di iniziativa economica. Tali orientamenti desumono, dalla medesima previsione, l'implicito riconoscimento del libero mercato e tendono a ridimensionare le indicazioni dei commi secondo e terzo dell'art. 41, anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale consacrato dall'ordinamento comunitario.

La stessa relazione osserva che “il principio della libera concorrenza, per quanto non recepito nel testo dell'articolo 41 novellato, è ormai entrato prepotentemente nell'ordinamento giuridico costituzionale attraverso il nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e)” che colloca la **tutela della concorrenza tra le materie di esclusiva competenza statale.**

In tema di **concorrenza** si richiama ancora la già citata sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale, nella quale, premesso che la nozione di tutela della concorrenza abbraccia nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello Stato, si sottolinea che questa competenza statale “concentra in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese” e l'intervento statale si giustifica per la sua rilevanza macroeconomica. Su questo piano, “la destinazione di misure dirette a tutte le imprese operanti a livello nazionale e la finalità evidente di stimolare la propensione agli investimenti e l'espansione del mercato di settore, rappresentano indici dell'attinenza dell'intervento in **funzione di stabilizzazione macroeconomica** propria dello Stato e della sua riconducibilità alla materia “**tutela della concorrenza**”, nel suo **profilo dinamico e promozionale**, rientrante, pertanto, nella materia esclusiva statale, come pure la gestione concreta della misura”, consentendo così allo Stato “un'ampia gamma di interventi capaci di incidere sulle principali variabili del sistema economico”.

I contenuti del concetto di concorrenza sono ricondotti all'ordinamento comunitario in quanto “**dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario**, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Quando l'art. 117, secondo comma, lettera e), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle **leve della politica economica statale** e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”. In tale prospettiva, secondo la Consulta, “proprio l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. **L'intervento statale** si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale”.

Secondo la relazione illustrativa, “il Trattato istitutivo della Comunità europea, infatti, già sembrava aver soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata desumibile dall'articolo 41 della Costituzione” e perciò “la libertà di concorrenza, espressione di una piena libertà economica, è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta e non solo”.

Il valore ordinamentale cui si riferisce la relazione illustrativa non ha però precluso **interventi legislativi anche di natura derogatoria rispetto alla vigente disciplina nazionale in materia di concorrenza**. Valga da esempio quello effettuato^[3] per le operazioni di concentrazione effettuate entro il 30 giugno 2009 tra imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali e sottoposte ad amministrazione straordinaria. Tale intervento

normativo ha portato ad una deroga al procedimento di controllo stabilito dalla legge n. 287 del 1990, con l'esclusione, per le suddette operazioni di concentrazione, della necessità di autorizzazione di cui alla citata legge e la preventiva notifica di tali operazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata a prescrivere idonee misure comportamentali e a definire il termine, comunque non inferiore a tre anni, per la cessazione di eventuali posizioni di monopolio. Le relative disposizioni sono uscite indenni dallo scrutinio di costituzionalità effettuato alla luce del parametro della ragionevolezza. L'accertamento costituzionale ha individuato interessi pubblici giustificativi della scelta normativa, ritenuta proporzionata ed adeguata, nell'esigenza di "fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa in amministrazione straordinaria, che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità, peraltro in un settore particolare, strategico per l'economia nazionale e meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni ed interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti". La necessità di garantire la continuità del trasporto aereo su tutte le rotte nazionali, e la necessità di evitare la dissoluzione di un'impresa di rilevanti dimensioni, la dispersione del valore aziendale, la tutela dei livelli occupazionali e le esigenze strategiche dell'economia nazionale, sono state ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale alle ragioni di «utilità sociale» ed ai «fini sociali» di cui al comma secondo dell'art. 41 Cost.

Il **comma primo** della novella introdotta dal disegno di legge estende la garanzia costituzionale della **libertà dell'iniziativa economica privata** alla **libertà dell'attività economica**, da intendersi, come evidenziato dalla relazione illustrativa, quale successivo momento di svolgimento intrinsecamente connesso alla fase iniziale di scelta dell'attività stessa.

Il testo vigente del primo comma, infatti, richiama l'iniziativa economica, e non l'attività economica, cui invece si riferisce il comma terzo. Inoltre, il richiamo alla stessa iniziativa economica è limitato a quella esercitata da privati, mentre l'attività economica è evocata al terzo comma riguardo sia a quella pubblica che a quella privata.

La dottrina si è diffusa sull'estensione e la finalità della declaratoria del primo comma, in merito al quale la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la libertà di iniziativa economica "si esercita **normalmente** in forma di **impresa**" (sentenza n. 268/94).

Il vigente primo comma dell'art. 41 è stato interpretato dalla Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 29 del 1957, come enunciato costituzionale della "libertà economica nella sua fondamentale manifestazione di libertà di iniziativa economica e privata, che si traduce nella possibilità di indirizzare liberamente, secondo le proprie convenienze, la propria attività nel campo economico". Va specificato, però che, con la sentenza n. 50 del 1957, la Corte ha definito "generica la dichiarazione della libertà nella iniziativa economica privata", aggiungendo che "a tale libertà necessariamente corrispondono le limitazioni rese indispensabili dalle superiori esigenze della comunità statale", poste dai commi secondo e terzo dello stesso art. 41, postulando così l'esigenza di una lettura complessiva dell'intero articolo.

Nella giurisprudenza costituzionale, dal primo comma dell'art. 41 viene fatto discendere il principio dell'**autonomia contrattuale**, ritenendo che non sono in contrasto con tale autonomia i limiti che ad essa la legge apponga allo scopo di eliminarne le manifestazioni contrastanti con l'utilità sociale (sentenze n. 4 e 7 del 1962, n. 30 del 1965 e n. 60 del 1968); in particolare, la sentenza n. 7 del 1962, con diretto riferimento all'autonomia contrattuale, ritiene accertato che rientri nei poteri conferiti al legislatore dall'art. 41 della Costituzione la riduzione ad equità di rapporti che appaiano sperequati a danno della parte più debole.

Il collegamento della disposizione costituzionale con il principio dell'autonomia contrattuale ha però carattere indiretto, tanto che nella giurisprudenza si afferma che "l'autonomia negoziale non è, come tale, elevata a diritto costituzionalmente garantito, salve specifiche previsioni" (n. 89 del 1984). Perciò, come affermato nella sentenza n. 268 del 1994 "l'autonomia contrattuale dei singoli è tutelata a livello di Costituzione solo indirettamente, in quanto strumento di esercizio di libertà costituzionalmente garantite (cfr. sentenze nn. 89 del 1984, 159 del 1988, 241 del 1990). L'art. 41 tutela l'autonomia negoziale come mezzo di esplicazione della libertà di iniziativa economica, la quale si esercita normalmente in **forma di impresa**".

Con la sentenza n. 97 del 1969, la Corte ha osservato che "la **libertà di commercio**, come gode della tutela accordata dall'art. 41 della Costituzione, così soggiace a quei limiti che tale disposizione consente di imporre a salvaguardia di beni che la Costituzione considera preminenti rispetto alla libertà di iniziativa economica".

Il primo comma della novella disposta dall'art. 1 del disegno di legge AC 4144 estende la libertà dell'iniziativa privata all'**attività economica**, formalizzando così la diffusa interpretazione della disposizione vigente, secondo la quale la garanzia costituzionale dell'iniziativa economica privata si estende all'attività che ne costituisce lo svolgimento.

Il medesimo comma aggiunge la locuzione ai sensi della quale è **permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge**.

La relazione illustrativa non reca specifiche osservazioni sul punto, salvo affermare che con la riforma proposta “viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge”.

La locuzione aggiunta dalla novella sostanzia quindi una riserva di legge ordinaria per interventi che abbiano ad oggetto divieti in materia di iniziativa e attività economica dei privati. Resta da approfondire se anche gli interventi normativi non diretti a vietare, ma solo a delimitare l'iniziativa e l'attività economica dei privati, siano oggetto della riserva. La locuzione non delimita l'ambito della discrezionalità legislativa che, quindi, dovrebbe ritenersi circoscritto dalle previsioni dei commi secondo e terzo dell'articolo 41, come novellati.

Sul piano meramente testuale, si valuti la coerenza con il lessico costituzionale della parola “tutto” contenuta nella locuzione in questione.

Il **comma secondo** della novella, oltre a riferirsi non solo all'iniziativa, ma anche all'attività economica, pone ad esse, oltre ai limiti previsti dal testo vigente, anche quello per cui non possono svolgersi in contrasto **con i principi fondamentali della Costituzione**.

Il **testo vigente del secondo comma dell'art. 41** prevede che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

L'inserimento della clausola dell'utilità sociale nel secondo comma dell'art. 41 fu dibattuto in **Assemblea costituente**, ove l'on. Einaudi (seduta del 13 maggio 1947) rilevò la genericità del concetto affermando che il compito delle costituzioni può anche essere quello di prevedere obblighi a carico dei futuri legislatori, ma non di formulare auspici sul modo in cui l'attività si svolgerà.

La giurisprudenza costituzionale è ampiamente intervenuta sul punto. Nella sentenza n. 4 del 1962 si rileva che “l'art. 41 della Costituzione, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ha consentito l'apposizione di limiti al suo esercizio subordinandola però ad una duplice condizione: e cioè richiedendo, sotto l'aspetto sostanziale, che essi corrispondano all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge”. Ad avviso della Corte che tale riserva, espressamente prescritta dall'ultimo comma del detto art. 41, debba ritenersi necessaria anche per l'emanazione di misure ai sensi del secondo comma “si desume, secondo quanto è stato altre volte statuito dalla Corte (con le sent. nn. 50 e 103 del 1957, 47 e 52 del 1958) tanto dai principi generali informatori dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura, quanto dall'esigenza che la valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia inserendolo armonicamente in esso, e, pertanto, debba competere al Parlamento, quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato”. In particolare, poi, secondo la Corte, riferendosi i limiti di cui al secondo comma a diritti su mezzi o su attività rivolte alla produzione economica, la riserva di legge di cui all'art. 41 “non esige che l'intera disciplina dei rapporti venga regolata con atto normativo del Parlamento, dovendosi ritenere sufficiente che questo determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale”.

Pertanto, non è «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», purché, per un verso, l'individuazione di

quest'ultima «non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue»(sentenze n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009).

Anche nei casi di regolazione *ex lege* di un'attività economica considerata quale pubblico servizio in ragione della sua diretta incidenza su bisogni o interessi della collettività, con la sentenza n. 548 del 1990, la Consulta ha ritenuto che l'attività così regolata possa e debba essere considerata come espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 della Costituzione. Con l'effetto che “il limite costituito dallo stesso intervento normativo e dal suo concreto contenuto in tanto appare compatibile con il secondo comma del detto art. 41 in quanto sia diretto a realizzare, oltre ovviamente alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana - il cui rispetto è il limite insuperabile di ogni attività economica - un'utilità sociale”. Secondo la Corte, in tali casi, “la individuazione da parte del legislatore dell'utilità sociale può sostanziarsi di valutazioni attinenti alla situazione del mercato anche per quel che concerne fenomeni di concentrazione o no delle imprese”; inoltre, “può dar luogo a interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese”. Tuttavia, “ciò che conta è che, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale come dianzi motivata non appaia arbitraria e che gli interventi del legislatore non perseguano l'individuata utilità sociale mediante misure palesemente incongrue, e per altro verso, e in ogni caso, che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative”.

La ragionevolezza dell'intervento normativo fondato sul secondo comma dell'art. 41 è oggetto del sindacato di costituzionalità e il precetto costituzionale in tema di libertà dell'iniziativa economica non risulta violato, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, quando le limitazioni rispondano all'esigenza di tutelare beni della vita riconducibili alla declaratoria del comma secondo dell'art. 41 (*e plurimis* sentenze n. 478 del 1991 e 196 del 1998).

La novella aggiunge ai limiti dell'iniziativa e dell'attività economica privata i principi fondamentali della Costituzione. A differenza dei limiti già richiamati nel vigente secondo comma, l'individuazione di tali principi non appare agevole, con particolare riferimento alle situazioni di contrasto potenziale con l'attività economica. Si può ricordare che ai principi fondamentali la Costituzione ascrive le disposizioni contenute negli articoli da 1 a 12 e che l'art. 117, comma terzo, in tema di potestà legislativa concorrente, riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Inoltre, i principi generali dell'ordinamento giuridico costituiscono un limite specifico alla potestà legislativa esclusiva delle regioni ad autonomia differenziata[4].

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 183 del 1973, ha inoltre fatto ricorso alla categoria dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale anche per affermare la propria competenza a valutare la perdurante compatibilità con essi, e con i diritti inalienabili della persona umana, del diritto comunitario. Si rinviangono nelle pronunce della Consulta anche riferimenti ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, non derogabili dalle disposizioni costituzionali[5] e sottratti al procedimento di revisione costituzionale[6]. I principi supremi non si identificano solo con i limiti espressi alla revisione costituzionale, ma anche con quelli che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. A tali valori sono ricondotti anche i diritti definiti inviolabili dalla stessa Costituzione.

Il comma terzo dell'art. 41 viene interamente riscritto prevedendo che la legge si conformi ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi.

Il **vigente comma terzo** prevede che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Se l'iniziativa economica privata è libera, nel rispetto degli obblighi previsti dal comma secondo, il suo svolgersi quale attività economica può essere indirizzato e coordinato tramite programmi e controlli *ex lege*. La portata applicativa del comma terzo, a differenza del comma primo, si estende anche all'attività economica pubblica.

Le premesse alla base di tale comma sono state approfondite in dottrina con riferimento alla valutazione in merito alla capacità del mercato di autoregolarsi, nonché al primato della legge in materia di regolazione dell'attività economica, valutando il modello di economia che si fosse inteso adottare nella Costituzione. In questo quadro sono state considerate anche le questioni relative all'eventuale posizione costituzionale dello Stato in relazione allo svolgimento di attività economiche e ai contenuti del riferimento ai programmi e controlli dal punto di vista del valore di metodo della loro indicazione.

Inoltre, su tale disposizione sono state impostate le linee di una politica di programmazione economica; nell'ordinamento si riscontra un'unica legge di piano, n. 685 del 1967 recante il Primo piano quinquennale 1966 – 1970, con la quale si stabiliva “il quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli interventi pubblici”.

La giurisprudenza costituzionale ha interpretato il comma terzo ritenendo che i programmi e i controlli che possono essere imposti alla attività economica privata non debbono poi sopprimere l'iniziativa individuale, potendo essi soltanto tendere ad indirizzarla ed a condizionarla (sentenza n. 78 del 1970). Ha inoltre ritenuto che le determinazioni programmatiche della legge possono essere indubbiamente diverse, a seconda della natura della attività economica e della finalità sociale che si tende a perseguire; e può anche ammettersi che in talune ipotesi esse si presentino di complessità notevolmente minore che non in altre (sentenza n. 54 del 1962). Quanto alla riserva di legge, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che essa richieda “quanto meno, che il legislatore “determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale” (sentenze nn. 4 e 5 del 1962 e n. 39 del 1963). Infatti se la libertà economica “può venire più o meno notevolmente compressa e ridotta, a seconda dei casi, in relazione ai fini sociali ai quali la medesima deve essere indirizzata”, ciò deve avvenire “sempre a seguito di chiare e precise statuizioni della legge, libera espressione della volontà dell'organo rappresentativo della Nazione, e non già devoluto alla mutevole facoltà del potere esecutivo” (sentenza n. 35 del 1961).

Se l'indirizzo e il coordinamento dell'attività economica è giustificato da **fini sociali**, mentre il contrasto con **l'utilità sociale** impedisce lo svolgimento dell'iniziativa economica privata, non sembra che alla differenza terminologica sia ricondotto dalla giurisprudenza costituzionale uno specifico effetto, in quanto “utilità sociale e fini sociali non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore, ma possono essere desunte dal sistema di intervento e dai controlli che la legge prevede” (sentenza n. 46 del 1963).

Secondo la relazione illustrativa, la completa riscrittura del comma terzo si fonda sull'esigenza di restituire unità al sistema attraverso l'eliminazione delle antinomie presenti nel testo vigente dell'articolo e sull'antitesi che si sarebbe venuta a creare tra la Costituzione e i principi dell'Unione europea. La necessità di intervenire sul terzo comma dell'articolo 41 sarebbe, in tal modo, dettata dalla correzione, che si reputa doverosa, di una norma che, pur non avendo imposto una formazione dirigista o contraria ai principi del libero mercato, ha fatto da sfondo ad un'ampia parte dell'intervento pubblico nell'economia.

Nella formulazione proposta, la prima parte del **terzo comma dell'articolo 41** enuncia alcuni principi generali, richiamati con le espressioni “fiducia” e “leale collaborazione” tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini, a cui dovrebbe ispirarsi il legislatore nella disciplina delle attività economiche dei privati.

In ambito amministrativo, ad indicare genericamente la possibilità per il cittadino di riporre fiducia nel comportamento delle pubbliche amministrazioni, si avvicina il concetto di **legittimo affidamento**, con cui si rappresenta l'interesse alla tutela di una certa situazione giuridica generata da un precedente comportamento della pubblica amministrazione che abbia indotto il cittadino a confidare nel conseguimento di un dato risultato. Considerata istituto proprio del diritto civile, quale precipitato del principio di buona fede, la tutela del legittimo affidamento è stata riconosciuta in ambito amministrativo progressivamente, grazie soprattutto alla giurisprudenza che ha tradotto l'istituto in numerose regole operative. Sin a partire dagli anni Settanta, il principio del legittimo affidamento risulta pacificamente applicabile nei rapporti privatistici in cui è parte l'amministrazione, ossia in ambito contrattuale e nei rapporti di tipo paritario in cui l'amministrazione opera alla stregua di un privato cittadino. Anche sulla scorta dell'ordinamento europeo - in cui il principio viene

considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento – oggi si ritiene che il principio in questione possa assumere piena rilevanza in tutte le situazioni in cui è parte l'amministrazione pubblica. Tale principio trova espresso riconoscimento normativo nelle previsioni dello Statuto del contribuente (l. n. 212/2000), che ha codificato i principi fondamentali dell'attività amministrativa in ambito tributario. Anche nella legge sul procedimento amministrativo (**L. n. 241/1990**) - come modificata dalle L. 15/2005 e 69/2009 - si ritiene che il principio abbia trovato ingresso mediante il richiamo, contenuto all'articolo 1, dei principi dell'ordinamento comunitario, tra i criteri generali dell'attività amministrativa. Una sua diretta applicazione è poi prevista dall'**art. 21-quinquies** della stessa L. 241/1990, che stabilisce che se la revoca di un provvedimento comporta pregiudizi in danno ai soggetti interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. In sintesi, tale principio impone all'amministrazione di tenere nella dovuta considerazione il ragionevole affidamento ingenerato negli amministrati dai suoi atti, garantendo al cittadino la conservazione della posizione giuridica di vantaggio che gli è stata attribuita mediante provvedimento amministrativo.

Il secondo principio enunciato è quello di **leale collaborazione**, principio generale di origine giurisprudenziale e di rango costituzionale. Esso è riferito normalmente alle **relazioni organizzative tra amministrazioni** pubbliche ed è principio costituzionalizzato in seguito alla riforma del 2001 del titolo V della Costituzione per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato e gli altri livelli di governo, dotati di autonomia costituzionalmente tutelata. All'esito di una lenta evoluzione giurisprudenziale, nel corso della quale si è tentato di argomentare che il principio di leale collaborazione possa costituire una sorta di corollario del più ampio principio costituzionale di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (sentenza n. 214/1988), la Corte costituzionale è giunta ad affermare che il principio in discorso «trova il suo fondamento dell'art. 5 Cost.» (sentenza n. 17/1997). Esso «deve governare i **rapporti fra Stato e Regioni** nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adegua i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate» (sentenza n. 242/1997). Il riferimento alla «leale collaborazione» è ora contenuto nell'art. 120 Cost., secondo comma, ultimo periodo, in materia di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

Nella formulazione proposta del terzo comma, l'espressione “fiducia” è utilizzata per qualificare in termini generici il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. In considerazione di ciò e del fatto che nel testo della Carta costituzionale il termine “fiducia” viene impiegato unicamente all'articolo 94 – quale istituto proprio del diritto costituzionale – per indicare il rapporto intercorrente tra Governo e Parlamento secondo i caratteri della forma di governo parlamentare, si valuti l'opportunità di riferirsi esplicitamente al principio di legittimo affidamento, ormai consolidato nel diritto interno ed europeo quale criterio generale a cui si ispira l'attività amministrativa.

Nella seconda parte, il terzo comma individua il contenuto dell'intervento della legge nella disciplina dell'attività economica dei privati che dovrebbe prevedere, “di norma”, **misure di controllo successivo**.

Con riguardo all'**attività economica privata**, il riferimento contenuto nel testo del comma in esame sembrerebbe rinviare a tutte quelle ipotesi in cui i controlli delle pubbliche amministrazioni si svolgono successivamente all'avvio dell'attività da parte dei privati, con effetti repressivi o inibitori in caso di esito negativo del controllo, come avviene tipicamente nelle ipotesi di **dichiarazione di inizio attività** (Dia), di recente sostituita dalla **segnalazione certificata di inizio attività** (Scia). Si tratta cioè di ipotesi nelle quali per l'avvio di un'attività privata non è richiesto un provvedimento dell'amministrazione, ma è sufficiente una dichiarazione da parte del privato interessato dell'inizio dell'attività dallo stesso dichiarata conforme agli eventuali requisiti previsti dalla legge, salvo l'intervento dell'amministrazione in via successiva nelle ipotesi in cui si riscontri che detta conformità non sussista. Tali tipologie di controllo si distinguono da quelle che normalmente si svolgono in forma preventiva, rappresentate da autorizzazioni, licenze, nulla osta, permessi, o

altro atto di consenso comunque denominato, ai quali può essere subordinata la possibilità di intraprendere lo svolgimento di alcune attività.

Nel nostro ordinamento sono state mosse diverse critiche ai controlli preventivi ed il legislatore ha introdotto misure volte a semplificare il complesso regime delle autorizzazioni (intese in senso lato) concernenti l'esercizio di attività economiche private.

In proposito, già l'**articolo 19 della legge 241/1990**^[7] prevedeva la denuncia di inizio attività, poi sostituita dalla dichiarazione di inizio attività e, da ultimo, ad opera dell'art. 49, co. 4-*bis*, del D.L. 78/2010^[8] dalla **segnalazione certificata di inizio attività (Scia)**. In particolare, la Scia sostituisce "ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale". L'applicazione della nuova disciplina è subordinata alle seguenti **condizioni**:

- che il rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti imposti dalla normativa comunitaria (comma 1);
- che non si tratti di casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali o di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria (comma 1);
- che non si versi nelle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (comma 5, primo periodo).

L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. Lo spazio operativo dell'amministrazione competente è solo quello di adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti: ciò deve avvenire nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione e può contenere l'ordine di rimozione degli eventuali effetti dannosi. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge 241/1990. Decorso il suddetto termine di sessanta giorni, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno grave e irreparabile per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.

Altra forma di controllo amministrativo delle attività economiche che si svolge tipicamente a posteriori è quello previsto dalla **normativa antitrust**, che attraverso l'Autorità competente (Antitrust) vigila sul rispetto dei divieti relativi alle intese restrittive della libertà di concorrenza, agli abusi di posizione dominante e alle concentrazioni aventi determinate caratteristiche.

Stante la lettera della disposizione, il legislatore costituzionale indica una **preferenza per le forme di controllo successivo delle attività economiche private**, senza impedire esplicitamente il ricorso ad altri strumenti, anche di natura preventiva.

Peraltro, in tal senso si fa propria una tendenza delle politiche legislative economiche degli anni più recenti che, anche sulla scorta del diritto europeo, si sono dichiaratamente ispirate ad obiettivi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa.

Obiettivi di semplificazione sono stati perseguiti dal legislatore, come già accennato a proposito della Scia, prevedendo in numerosi casi la **sostituzione di provvedimenti di autorizzazione con dichiarazioni** da parte dei privati interessati all'inizio di attività.

Sempre al fine di semplificare le procedure per l'avvio e lo svolgimento dell'attività d'impresa, l'articolo 38 del D.L. 112/2008^[9], convertito dalla legge 133/2008, ha affidato al Governo il compito di procedere - tramite apposito regolamento e sulla base di specifici principi e criteri - alla semplificazione e al **riordino della disciplina dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)**, che dovrà essere l'unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. In attuazione, è stato emanato il regolamento di cui al DPR 160/2010^[10] che è caratterizzato dall'introduzione

dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici. Si è addirittura scelto di considerare "non idoneo" il SUAP del Comune che non sia in grado di operare esclusivamente per via telematica. Questa decisione consente un'efficacia immediata al regolamento, prevedendo da subito l'attivazione di SUAP telematici presso i Comuni o, in mancanza, presso la Camera di commercio. Allo scopo di garantire al sistema dei SUAP l'effettiva operatività e salvaguardare gli investimenti tecnologici già effettuati dalle Regioni, è stato affidato al portale "impresainungiorno" il compito di facilitare il collegamento con quelli già realizzati dalle Regioni stesse. Tra le numerose novità che consentono di velocizzare l'avvio di un'impresa, si segnala la possibilità di una contestuale presentazione della Scia e della comunicazione unica per la nascita dell'impresa presso il Registro delle imprese, che quindi trasmette immediatamente la Scia al SUAP.

Con altro regolamento (DPR 159/2010[11]) si provvede ad individuare i requisiti, le modalità di accreditamento e di verifica dell'attività delle **Agenzie per le imprese**, cioè dei soggetti privati ai quali può essere affidata l'istruttoria e l'attestazione della sussistenza dei requisiti e presupposti normativi con riferimento alle istanze relative all'esercizio dell'attività di impresa.

Per quanto riguarda le **comunicazioni iniziali per l'avvio dell'attività d'impresa**, si ricorda inoltre che l'articolo 9 del D.L. 7/2007[12], convertito dalla legge 40/2007, prevede che gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese per l'iscrizione al Registro delle imprese, ai fini previdenziali, assicurativi e fiscali, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA, siano assolti tramite una **comunicazione unica** presentata per via telematica o su supporto informatico all'Ufficio del Registro delle imprese delle Camere di commercio, il quale rilascia una ricevuta che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale e si fa carico di informare le altre amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica. Tale procedura si applica anche in caso di modifiche o cessazione dell'attività d'impresa.

Da ultimo, si ricorda che il d.lgs. n. 59/2010[13], con il quale si è data attuazione alla direttiva comunitaria n. 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (nota anche come **direttiva "servizi"**), ha disposto che soltanto motivi imperativi di interesse generale possono giustificare l'istituzione o il mantenimento di regimi autorizzatori riguardanti un servizio, inteso come qualunque attività economica di carattere imprenditoriale o professionale svolte senza vincolo di subordinazione e dirette allo scambio di beni o fornitura di prestazioni anche di carattere intellettuale[14].

Ulteriori misure di liberalizzazione amministrativa realizzate nelle politiche legislative degli anni più recenti sono quelle relative alla **sostituzione del regime di concessione col regime di autorizzazione** per determinate attività, in conformità alla normativa europea, nonché l'estensione ad interi comparti dell'istituto del **silenzio-assenso**[15].

Profili comunitari

L'articolo 16, "**Libertà d'impresa**", della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (cd. Carta di Nizza) riconosce in modo esplicito la **libertà d'impresa, come diritto fondamentale dell'individuo, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali**.

Questo articolo, riprodotto senza modifiche nel progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, è stato redatto, da una parte, sulla base della giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia che ha riconosciuto la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale[16] nonché la libertà contrattuale[17] e, dall'altra, avuto riguardo all'articolo 4, paragrafi 1 e 2 del trattato CE che riconosce la libertà di concorrenza.

La libertà d'impresa può, dunque, essere concepita sia come libertà di svolgere un'attività economica e di accedere ad un determinato mercato (secondo il noto concetto di contendibilità dei mercati) sia come libertà (una volta sul mercato) di gestire liberamente la propria attività. In relazione alla libertà d'impresa come libertà di accesso al mercato, la Corte di giustizia si limita ad operarne un riconoscimento come diritto fondamentale data la sua strumentalità alla costituzione del mercato comune quale mezzo precipuo per l'attuazione dell'intero progetto comunitario.

In relazione alla libera gestione dell'attività imprenditoriale, invece, la giurisprudenza comunitaria assume caratteri più incisivi ed articolati, tanto sul piano del suo riconoscimento quanto su quello della individuazione e delimitazione del diritto *de quo*. In sintesi tale libertà, riconosciuta in astratto come diritto dell'individuo, viene tutelata a condizione che la stessa non incida negativamente sul diritto di

accesso al mercato e che, seppur si ritenga giustificabile un limite a questo a causa di altre esigenze reputate superiori, la sua tutela comporti dei vantaggi al mercato comune (cfr. sentenza Nold). Il diritto di cui all'art. 16 può, poi, essere sottoposto alle limitazioni previste all'articolo 52, relativo alla "portata dei diritti garantiti" della medesima Carta di Nizza, il cui par. 1 prevede che "eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Alla base di tali disposizioni vi è la giurisprudenza della Corte di giustizia, in virtù della quale restrizioni all'esercizio dei diritti fondamentali possono essere operate, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, purché rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti» (sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97, punto 45 della motivazione)[18].

Le modifiche all'articolo 41 nelle pdl C. 3039, 3054 e 3967

L'articolo 41 della Costituzione è oggetto di altre tre proposte di modifica di iniziativa parlamentare oltre a al disegno di legge governativo.

Le **proposte Vignali ed altri (A.C. 3039 e A.C. 3054)** sono volte a modificare l'articolo 41 con particolare riferimento ai commi secondo e terzo e, infine, con l'aggiunta di un nuovo comma.

Più specificamente, confermando l'enunciato di cui al comma primo, la novella circoscrive la portata delle limitazioni attualmente vigenti al **comma secondo** attraverso una lettura in positivo delle modalità di esecuzione dell'**iniziativa economica privata** che, secondo le proposte, **deve svolgersi a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza**.

L'impianto del terzo comma è interamente sostituito da una clausola ai sensi della quale **lo Stato riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale dell'iniziativa economica privata**.

Inoltre, dopo il terzo comma, è aggiunto un comma che prevede che **l'imprenditore che partecipa direttamente** alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un **lavoratore**. Secondo la relazione illustrativa tale comma mira a superare "l'anacronistica contrapposizione tra lavoro e lavoratore e imprenditore" sulla base della considerazione che nelle micro, piccole e medie imprese "l'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione è inequivocabilmente quello che lavora più di tutti": Resta escluso ogni riferimento all'azionista, "che esercita una mera funzione proprietaria".

La **proposta Beltrandi ed altri (A.C. 3967)** novella solo il comma 1 dell'art. 41 secondo due diverse direttrici.

In primo luogo, con riferimento espresso ai principi di mercato elaborati in sede comunitaria, afferma che **l'iniziativa economica privata è libera e deve svolgersi in condizioni di concorrenza**.

Inoltre prescrive che **chiunque la intraprende ne è esclusivo responsabile**.

Come evidenziato dalla relazione allegata, con tale modifica s'intende introdurre in Costituzione, senza però definirlo, il concetto di concorrenza. In merito a tale concetto, oltre a rinviare alla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, si ricorda che, con la L. 287/1990 istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si è data "attuazione all'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica" (art. 1) e che la stessa legge prevede (art. 1) che l'interpretazione delle norme in materia di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni di imprese è effettuata in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza.

Modifica degli articoli 45, 47 e 53 della Costituzione

L'**articolo 2** della proposta di legge **AC 3054** integra il secondo comma dell'**articolo 45 della Costituzione**, riguardante la tutela legislativa dell'artigianato, per estenderne la portata anche alle piccole e medie imprese.

La definizione comunitaria di microimprese^[19], piccole e medie imprese è contenuta nella **raccomandazione 2003/361/CE**, che ha sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2005, la Raccomandazione 96/280/CE, estendendo il concetto d'impresa ad **ogni entità che svolga attività economica, a prescindere dalla forma giuridica rivestita**, incluse dunque le entità che svolgono attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono con regolarità un'attività economica.

Per essere riconosciuta come PMI l'impresa deve rispettare le soglie relative agli effettivi e quelle relative al totale di bilancio fissate dalla raccomandazione.

I nuovi effettivi e soglie finanziarie che definiscono PMI e microimprese sono i seguenti:

- media impresa**: occupa meno di 250 persone, realizza un fatturato annuo non superiore ai 50 milioni di euro oppure un totale di bilancio annuo non superiore ai 43 milioni di euro;
- piccola impresa**: occupa meno di 50 persone, realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore ai 10 milioni di euro;
- microimpresa**: occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro

A questa definizione il legislatore nazionale si è adeguato con il decreto dell'allora Ministro delle attività produttive (ora Ministro dello sviluppo economico) del 18 aprile 2005^[20] recante "Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese".

Secondo la relazione illustrativa, il dettato costituzionale dell'articolo 45 limita per ragioni storiche il riconoscimento di privilegi unicamente al sistema cooperativo (comma 1) e all'impresa artigiana (comma 2), ignorando il grande valore per il bene comune del sistema di micro, piccole e medie imprese, che costituiscono ad oggi il 99,7 per cento del totale.

L'apparato produttivo italiano si distingue per l'elevato numero di imprese attive e una dimensione media di queste estremamente ridotta, cui si aggiunge un accentuato localismo produttivo. In tale ambito, le piccole e medie imprese rappresentano senza dubbio uno degli assi portanti dell'economia nazionale e sono andate incontro ad uno sviluppo quantitativo, ma anche qualitativo, che non ha eguali nel panorama internazionale.

Secondo i dati Istat^[21], la struttura produttiva italiana rimane caratterizzata da una larga presenza di micro imprese (con meno di dieci addetti): sono quasi 4,3 milioni, rappresentative del 95 per cento del totale delle imprese, e occupano il 46 per cento degli addetti. Il 21 per cento degli addetti (quasi 3,8 milioni) lavora nelle piccole imprese (da 10 a 49 addetti) e il 12,5 per cento (oltre 2,2 milioni) in quelle di media dimensione (da 50 a 249 addetti). Soltanto 3.735 imprese (0,08 per cento) impiegano 250 addetti e più, assorbendo, tuttavia, il 20 per cento dell'occupazione complessiva (circa 3,6 milioni di addetti).

Il successivo **articolo 3** modifica il **secondo comma dell'articolo 47 della Costituzione**, sostituendole parole da: «al diretto» fino alla fine del comma con le seguenti: «, alla partecipazione nella proprietà delle piccole e medie imprese e al diretto e indiretto investimento azionario nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea».

L'**articolo 47** della Costituzione reca la **tutela del risparmio**: esso contiene un principio cardine della costituzione economica, in quanto disciplina il risparmio che entra a far parte della liquidità monetaria - in rapporto al credito - e quello che non rifluisce nella liquidità monetaria (comma 1), di cui sono poi favorite (comma 2) alcune particolari destinazioni considerate socialmente rilevanti^[22].

Il **primo comma dell'articolo 47** affida infatti alla Repubblica il compito di incoraggiare e tutelare il risparmio in **tutte le sue forme** e di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito.

La dottrina prevalente e la giurisprudenza costituzionale hanno qualificato le disposizioni dell'articolo 47 come norme aventi valore programmatico e portata generale. La Corte ha rilevato più volte infatti che la tutela del risparmio segna un mero "indirizzo generale" (sentenza 29/1975), un "principio politico cui dovrà ispirarsi la futura normativa" (sentenza 143/1982), un "principio programmatico al quale deve ispirarsi il legislatore ordinario" (sentenza 143/1995).

Il risparmio è considerato un valore che lo **Stato** incoraggia attivamente e sul quale ha **potestà legislativa esclusiva**, per espressa previsione dell'articolo 117, lettera e) Cost.

Per quanto riguarda il **secondo comma** – che la proposta in esame intende modificare - esso prevede che la Repubblica **favorisca l'accesso del risparmio popolare** alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei **grandi complessi produttivi del Paese**.

Esso riguarda dunque una particolare forma di risparmio e talune forme di investimento: si tratta del **risparmio popolare**, ovvero proveniente da categorie di soggetti economicamente deboli. Il compito della Repubblica è dunque di attuare politiche di incentivazione dei suddetti investimenti.

Secondo l'interpretazione prevalente, il secondo comma indica in modo **non esaustivo le attività più meritevoli di investimento** e di incentivazione a fini sociali. Di conseguenza, sebbene le prescrizioni recate rientrino nel concetto generale di tutela del risparmio di cui al primo comma, la dottrina è concorde nel ritenere che esso non debba essere inteso come una semplice specificazione, ma come un "*quid pluris*" che si concretizza nella particolare tutela con cui la Repubblica indirizza il risparmio popolare verso destinazioni sicure e creatrici di ricchezza[23].

Sulla base dei lavori dell'Assemblea costituente, si ritiene che **l'indicazione di tali beni sia puramente esemplificativa**[24].

Le modifiche proposte intendono estendere il *favor* costituzionale riservato al risparmio popolare al fine di ricomprendervi la **partecipazione alla proprietà delle piccole e medie imprese**, nonché **all'accesso azionario diretto e indiretto nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea**.

Al riguardo si ricorda (come esposto supra) che il prevalente orientamento interpretativo reputa l'elencazione contenuta nel secondo comma dell'articolo 47 non del tutto esaustiva, ma solo esemplificativa delle forme di risparmio ritenute maggiormente bisognose di tutela da parte del legislatore costituente. Di conseguenza, gli interessi perseguiti dalle disposizioni proposte potrebbero trovare un'adeguata protezione già nel combinato disposto del primo e del secondo comma dell'articolo 47, dal momento che la norma costituzionale tutela esplicitamente il risparmio "in tutte le sue forme" (ivi comprese, dunque, la partecipazione alle PMI e all'investimento azionario nelle imprese allocate nell'UE).

Inoltre, quanto al riferimento agli investimenti nel territorio dell'Unione europea, la novella sembra realizzare un adeguamento ad una situazione già in atto. Tuttavia, è opportuno ricordare che la crescente globalizzazione dei mercati finanziari oggi consente l'agevole accesso azionario anche a complessi produttivi siti in Paesi extraeuropei, e ciò sia per i grandi investitori retail, sia per i piccoli risparmiatori persone fisiche.

Inoltre va considerato il costante avvicinamento – anche ascrivibile alle esigenze nate dalla recente crisi finanziaria – sia della normativa, sia degli organi di vigilanza dei mercati finanziari all'interno dell'Unione. Ciò comporta una sempre maggiore omogeneità (e il conseguente rafforzamento) delle tutele degli investitori all'interno del circuito UE; circostanza che, di fatto, non si è ancora compiutamente verificata per i paesi esterni all'Unione.

Al riguardo si ricorda che il nuovo assetto delle **Autorità Europee di Vigilanza (ESAs)** comprende l'EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), nuova Autorità di vigilanza in materia assicurativa e pensionistica, l'ESMA (*European Securities and Markets Authority*) in materia di mercati finanziari e l'EBA (*European Banking Authority*) per quanto concerne la vigilanza bancaria; quest'ultima ha acquisito i compiti e le

responsabilità in precedenza affidati al CEBS - *Committee of European Banking Supervisors*. Le Autorità hanno formalmente avviato la propria attività nel **gennaio 2011**.

Per quanto riguarda l'avvicinamento della vigilanza sui mercati finanziari a **livello globale**, si ricorda che il **Financial Stability Board** (dal 2 aprile 2009; in precedenza, *Financial Stability Forum*), organismo internazionale preposto alla **promozione della stabilità finanziaria**, ha tra l'altro i compiti di monitoraggio e consulenza sullo sviluppo dei mercati e sulle politiche di regolamentazione, nonché in relazione alle “*best practices*” per il raggiungimento degli *standard* di regolamentazione; esso promuove anche la formazione di collegi di vigilanza, con fissazione di apposite linee-guida. Dal punto di vista dell'organizzazione interna, il nuovo FSB è composto da una *Chairperson*, un Comitato di governo, dall'Assemblea plenaria - di cui fanno parte gli stati membri, gli organismi cd. SSBs e le istituzioni finanziarie internazionali -, nonché da un Segretariato.

L'**articolo 4** della stessa proposta di legge AC 3054 modifica l'**articolo 53 della Costituzione**, norma relativa ai principi cui è informato il sistema tributario e, in particolare, ai **limiti cui soggiace la potestà impositiva**. Infatti la novella è diretta a sostituire il secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione con il seguente: «Il prelievo fiscale diretto può essere effettuato solo sui redditi delle persone fisiche e delle imprese e non può eccedere la metà dei redditi stessi maturati nell'anno di riferimento».

L'**articolo 53** della Costituzione prevede che **tutti concorrono alle spese pubbliche** in ragione della loro **capacità contributiva** (comma 1), e informa il **sistema tributario a criteri di progressività** (comma 2).

Sebbene in un primo momento la dottrina abbia ritenuto l'articolo 53 privo di effetti immediatamente pratici (anche in mancanza di tale norma, il legislatore può imporre i tributi, poiché tale potestà discende dai principi fondamentali della Carta e della stessa natura delle istituzioni repubblicane) dandone un'interpretazione riduttiva, è ormai opinione consolidata che l'articolo 53, al primo comma, rechi l'enunciazione di **due valori fondamentali** intorno ai quali si svolge e si sviluppa la dialettica normativa fiscale: il **dovere tributario di concorrere alle spese pubbliche**, estensibile a tutti coloro che appartengono alla comunità statale, e l'**individuazione del criterio di riparto dei carichi fiscali** tra gli appartenenti alla comunità nella “capacità contributiva”.

Il **secondo comma dell'articolo 53**, oggetto di modifica con la proposta in esame, informa – come visto *supra* - il sistema tributario a criteri di **progressività**, enunciando una regola che parte della dottrina – avallata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – ha ritenuto di difficile tutelabilità: è stato infatti osservato che tale progressività riguarda il sistema nel suo complesso, e dunque i singoli tributi possono essere ispirati a criteri diversi[25]. Il parametro è rispettato ricorrendo a un tributo a carattere progressivo (ad es. l'imposta sui redditi) che abbia valore caratterizzante nell'ordinamento[26].

La progressività dell'imposizione si fonda sulla tesi della decrescenza dell'utilità marginale delle ricchezze e in particolare del reddito. Essa rafforza la **funzione redistributiva del tributo**, attuando una **discriminazione “verticale” delle ricchezze** oggetto di imposizione: produce un depauperamento patrimoniale più che proporzionale nei soggetti dotati di maggiore ricchezza ed un depauperamento meno che proporzionale nei soggetti più poveri[27].

La giurisprudenza della Corte ha sottolineato[28] che tale valore deve informare non solo la fiscalità statale, ma anche la finanza locale e regionale, in quanto anche gli enti sub-primari debbono graduare progressivamente i tributi in funzione delle politiche economiche e fiscali da essi perseguiti.

La dottrina ha riconosciuto una correlazione significativa tra la norma in commento e il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione: il principio di progressività si presenta come strumento che concorre ad eliminare gli ostacoli di fatto che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana.

Con la disposizione in commento viene **novellato il secondo comma dell'articolo 53**, eliminando il riferimento alla progressività del sistema tributario e disponendo che il **prelievo fiscale diretto** possa essere applicato solo sui **redditi** delle persone fisiche e delle imprese. Viene altresì introdotto un limite quantitativo a tale prelievo, che non può **eccedere la metà dei redditi** delle persone fisiche e delle imprese maturati nell'anno di riferimento.

La relazione illustrativa che accompagna il provvedimento afferma che la progressività dell'imposta prevista dall'articolo 53 della Costituzione produce una proporzione geometrica nell'imposizione fiscale, realizzando una tassazione abnorme. In particolare, attraverso la maggiore tassazione dei redditi più alti, essa produce come effetto, in via pratica, l'elusione del primo e fondamentale comma del medesimo articolo. In tal modo il peso dell'imposizione fiscale ricade sui redditi medi e bassi. Ciò è ancora più vero a livello dell'imposizione fiscale in capo alle imprese: tra esse si realizzerebbe il contrario del dettato costituzionale. Qualora venga eliminata la progressività dell'imposta, sempre secondo la relazione, sarebbe in ogni caso fatto salvo il principio fissato al primo comma del medesimo articolo 53, cioè la contribuzione alla comunità pubblica in ragione delle proprie capacità contributive e, inoltre, si realizzerebbe più compiutamente il principio di equità.

In ordine alla formulazione della norma, si osserva che indirizzare il prelievo fiscale diretto solo su "persone fisiche" e "imprese" potrebbe risultare in contraddizione rispetto al dettato del primo comma dell'articolo 53, ai sensi del quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva e, di conseguenza, anche ai principi di eguaglianza formale e sostanziale rispettivamente enunciati all'articolo 3, commi primo e secondo della Costituzione.

Modifica dell'articolo 97 della Costituzione

L'**articolo 2** del disegno di legge 4144 **sostituisce** interamente l'**articolo 97 della Costituzione**, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione. Nella relazione illustrativa si legge che vi è uno stretto collegamento tra questa modifica e quella relativa alla libertà di iniziativa economica, in quanto il buon funzionamento della pubblica amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Perciò, la finalità dell'intervento emendativo, nelle intenzioni del Governo, è di aggiornare il testo costituzionale valorizzando il modello di amministrazione che si è affermato nell'ordinamento.

È noto che dal quadro normativo costituzionale emergono diversi **modelli di amministrazione**.

L'**articolo 95**, che attribuisce la responsabilità dell'indirizzo politico ed amministrativo al Presidente del Consiglio dei ministri e, al comma successivo, assegna a ciascun ministro la responsabilità degli atti del rispettivo dicastero, fa emergere la concezione tradizionale dell'amministrazione intesa come ufficio esecutivo del governo, ed organizzata secondo un ordinamento piramidale al vertice del quale si collocano i ministri.

Sui successivi **articoli 97 e 98** della Costituzione si fonda invece la rappresentazione una concezione dell'amministrazione come apparato sottoposto alla legge che, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità, opera al servizio esclusivo della nazione. In queste disposizioni, pertanto, già emerge il diretto collegamento dell'amministrazione al servizio della collettività e dei cittadini.

Dalla lettura delle due disposizioni si evincono anche i canoni fondamentali dell'attività amministrativa, costituiti dai **principi di legalità, imparzialità e buon andamento**.

Oltre ad essere enunciato dall'articolo 97, primo comma, il principio di imparzialità è ulteriormente sviluppato al terzo comma che prevede l'accesso ai pubblici uffici mediante concorso e all'art. 98 che stabilisce il divieto di promozioni non per anzianità dei funzionari pubblici che siano membri del Parlamento e la possibilità di vietare con legge l'iscrizione ai partiti politici di magistrati, militari, funzionari ed agenti di polizia. In senso negativo, l'imparzialità della pubblica amministrazione concerne la sua organizzazione e consiste nella non discriminazione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. In senso attivo, il principio di imparzialità si esplica in riferimento all'attività della pubblica amministrazione, che deve perseguire i propri obiettivi in maniera imparziale, traducendo sul piano amministrativo il generale principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Il principio del buon andamento, espresso dall'art. 97 Cost., impone che l'azione amministrativa debba svolgersi secondo regole di "buona amministrazione" (secondo l'espressione utilizzata dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), ai quali sono connessi i criteri di efficacia e di efficienza. Al principio di buon andamento dell'amministrazione la giurisprudenza costituzionale riconosce il valore di parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa. Pertanto, è molto ampio il catalogo di contenuti specifici ad esso riconducibili.

Alcuni principi che la giurisprudenza ha derivato dai canoni di imparzialità e buon andamento sono oggi enunciati dall'**articolo 1 della L. n. 241 del 1990** (legge sul procedimento amministrativo) dedicato ai principi generali dell'attività amministrativa. Tale disposizione intende definire principi e norme generali sull'attività amministrativa ed il cui catalogo è stato più volte aggiornato dal legislatore negli anni più recenti proprio al fine di favorire un rapporto sempre più paritario e garantistico fra cittadini e amministrazione. A seguito delle modifiche da ultimo apportate con L. 15/2005[29] e L. 69/2009[30], il citato articolo 1, al comma 1, dispone che l'attività amministrativa, oltre a perseguire i fini determinati dalla legge, è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, nonché da i principi dell'ordinamento comunitario[31].

La modifica prevista dall'articolo in esame presenta tre oggetti principali.

Innanzitutto, si propone l'inserimento di **due nuovi commi iniziali**. Ai sensi del primo, le **pubbliche funzioni** sono al **servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune**. Come evidenziato nella relazione illustrativa, si esplicita un principio immanente nell'ordinamento, che evidenzia la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale, secondo il modello della c.d. amministrazione di risultato.

Con l'espressione "**amministrazione di risultato**", che viene utilizzata in modo crescente dalla dottrina a partire dagli anni Novanta, si intende un'amministrazione responsabile non solo della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti.

Nel testo si utilizza l'espressione "pubbliche funzioni". In proposito, si evidenzia che in senso tecnico-giuridico, vi sono due **nozioni di funzione**. Funzione al singolare, che è una sintesi verbale con la quale si indica una molteplicità di compiti, positivamente individuabili attribuiti all'amministrazione. In questa accezione, la nozione è impiegata per distinguere le funzioni dello Stato, affidate a poteri pubblici diversi, oppure per identificare i compiti amministrativi in opposizione al servizio.

Funzione come categoria sovraordinata alla nozione di pubblica amministrazione: l'amministrazione è tale in quanto funzione, ossia doverosamente preposta alla cura di interessi pubblici e rilevante per il diritto. In questa accezione, vi deve essere un rapporto di congruenza con i fini determinati dalla legge. Occorre assicurare la funzionalizzazione dell'amministrazione in tutti i suoi aspetti: organizzazione, mezzi e attività. Le funzioni variano nel tempo e nello spazio e sono disciplinate in modo diverso l'una dall'altra.

L'espressione "pubbliche funzioni", utilizzando termini polisensu, potrebbe essere intesa in riferimento non solo alla funzione amministrativa, ma anche a quella legislativa e giurisdizionale. Si consideri inoltre che il significato del concetto di "bene comune", inteso quale fine delle funzioni pubbliche, non appare immediatamente definibile.

Il secondo comma della novella prevede che **l'esercizio, anche indiretto**, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate **l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza**.

In tal modo vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, Cost. ed enucleati dalla legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990).

Sul piano dei significati, l'**efficienza** della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. Tale principio è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990. L'**efficacia** dell'azione amministrativa concerne, invece, la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati. Entrambi i criteri, secondo la giurisprudenza costituzionale, sono derivati dal principio

di buon andamento che è stato, di volta in volta, identificato con la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità (sentenza n. 234 del 1985); o rappresentato come obiettivo di tempestività e efficienza o come esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa (sentenze n. 404 del 1997 n. 40 del 1998); o definito "principio di efficienza" (sentenza n. 104 del 2007); o inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (sentenze n. 60 del 1991 e n. 356 del 1992).

Il **principio di semplicità** rinvia agli obiettivi di semplificazione dell'azione amministrativa che ha rappresentato costantemente a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo un obiettivo qualificante del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione, tanto da diventare principio fondamentale dell'ordinamento giuridico. I più importanti istituti generali di semplificazione del procedimento amministrativo sono regolati dalla l. n. 241/1990 e comprendono la conferenza di servizi; gli accordi tra pubbliche amministrazioni; i pareri e le valutazioni tecniche; la segnalazione certificata di inizio attività ed il silenzio assenso. Più in generale, espressione della semplicità dell'azione amministrativa è il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo sancito dall'articolo 1, co. 2, della L. 241/1990, che ammette deroghe solo per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Il principio della **trasparenza** è già presente nel testo della legge n. 241, ed in particolare nella parte relativa alla tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, volta ad assicurare, appunto, la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa (art. 22 legge 241/1990). In quel contesto la trasparenza è intesa quale strumento teso a garantire lo svolgimento corretto dell'azione amministrativa, della quale i soggetti interessati sono posti in condizione di verificarne direttamente l'efficienza e l'imparzialità. Inoltre, anche il principio di trasparenza è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990.

I criteri riferiti regolano le funzioni amministrative anche qualora esse non siano esercitate direttamente dall'amministrazione, ma **in via indiretta** da soggetti privati. L'**esercizio privato di pubbliche funzioni** costituisce infatti uno degli strumenti attraverso cui la pubblica amministrazione realizza i suoi fini pubblici e si concretizza nell'esercizio di talune potestà pubbliche da parte di soggetti privati estranei all'amministrazione statale e non costituenti organi di enti statali. L'esercizio privato di pubbliche funzioni discende da specifiche previsioni di legge, al ricorrere di determinati presupposti di fatto o di diritto. Di norma, restano in capo all'amministrazione alcuni poteri di controllo.

Il fenomeno dell'esercizio di funzioni amministrative da parte di soggetti privati si è andato sviluppando notevolmente negli anni più recenti attraverso privatizzazioni ed esternalizzazioni di beni e servizi. A garanzia della tutela dei diritti dei cittadini, la riforma della legge sul procedimento amministrativo ad opera della citata L. 15/2005, ha inserito all'**articolo 1** della L. 241 un **comma 1-ter**, ai sensi del quale i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi generali sanciti al comma 1 della medesima disposizione.

La seconda modifica proposta dal comma in esame novella l'attuale primo comma dell'articolo 97, il quale dispone che **i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge**.

Tale riserva di legge è stata interpretata come riserva relativa e limitata ai soli uffici-organo, in modo da non irrigidire oltre misura il disegno organizzativo delle amministrazioni. La disposizione si ricollega all'analoga riserva contenuta dall'art. 95, terzo comma, Cost., in materia di numero e attribuzioni dei ministeri.

Peraltro, stante la natura relativa della riserva, si ricorda che l'organizzazione amministrativa è stata oggetto di una vasta opera di delegificazione.

La novella prevista dall'articolo in esame prevede la **sostituzione** dell'espressione "**pubblici uffici**" con quella di "**pubbliche amministrazioni**".

Il termine **pubblica amministrazione** può essere inteso in senso oggettivo e in senso soggettivo. Nel primo caso, ci si riferisce all'attività svolta nell'esercizio di funzioni amministrative, mentre nel secondo caso, il riferimento s'intende all'insieme delle figure organizzative in cui si articolano gli apparati pubblici.

Nel diritto positivo, **non esiste una definizione unitaria** di pubblica amministrazione, intesa in senso soggettivo, specie in ragione del processo di progressiva differenziazione interna del fenomeno amministrativo

nelle società complesse. In relazione a ciò, si preferisce utilizzare l'espressione nella **declinazione plurale**: non più la pubblica amministrazione, ma le pubbliche amministrazioni.

Stante l'impossibilità di una definizione unitaria, si riscontrano tuttavia alcune **definizioni funzionali** attraverso le quali il legislatore procede ad individuare espressamente le pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione di una specifica disciplina. Tra queste, la definizione più completa ed utilizzata è quella contenuta nella normativa in materia di rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Secondo l'**art. 1, co. 2, d.lg. 30 marzo 2001, n. 165**^[32], «per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, e le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e le agenzie di cui al d.lgs. n. 300/1999. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

L'ultima modifica consiste in un novella al testo del terzo comma del vigente articolo 97, che stabilisce il principio di **accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico**, salvi i casi espressamente stabiliti dalla legge. Al comma, che resterebbe inalterato nella formulazione vigente, viene aggiunto un ultimo periodo, in base al quale la **carriera** dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la **capacità e il merito**.

In riferimento all'importanza del criterio del merito nell'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione, si richiama innanzitutto la costante **giurisprudenza costituzionale** sul principio del concorso pubblico, quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito, di recente ripercorsa con la **sentenza n. 293 del 2009**.

L'**art. 97, terzo comma, della Costituzione** prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Ciò significa che la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità. Il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includersi, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94). (...). Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. Infatti, il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento». Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (sentenza n. 453 del 1990).

La Costituzione ha accordato al legislatore la **facoltà di derogare al principio del concorso**. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale la Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale. Innanzitutto, la Corte ha affermato che anche le «modalità organizzative e procedurali» del concorso devono «ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità» (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il principio del concorso pubblico. Quest'ultimo non è rispettato, in particolare, quando «le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi» (sentenza n. 194 del 2002). La natura comparativa e

aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004). La Corte ha poi chiarito che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» - sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

Pertanto, con il comma in esame viene assunto al rango costituzionale il principio in base al quale il **criterio del merito deve essere impiegato altresì nella disciplina delle progressioni in carriera.**

A tale riguardo, si ricorda che il Titolo III (articoli 16-30) del **D.Lgs. 150/2009[33]**, che reca una nuova disciplina del lavoro pubblico con l'obiettivo di incrementare produttività ed efficienza delle pubbliche amministrazioni, disciplina gli **strumenti di valorizzazione del merito e i metodi di incentivazione della produttività e qualità della prestazione lavorativa.**

Si prevede, da un lato, l'impegno delle amministrazioni a promuovere il **miglioramento della performance** anche utilizzando **sistemi premianti selettivi**, facendo divieto di distribuire i premi in assenza delle verifiche, e dall'altro, che nella loro opera di promozione del merito e della valorizzazione dei dipendenti le amministrazioni attribuiscono selettivamente gli incentivi economici e di carriera, facendo divieto anche qui di distribuire i premi in maniera indifferenziata sulla base di automatismi estranei al processo di valutazione

Al tal fine, l'articolo 19 ha previsto la compilazione da parte delle amministrazioni di una **graduatoria delle valutazioni individuali** del personale dirigenziale e non dirigenziale. Il personale viene poi distribuito, secondo i differenti livelli di *performance*, in tre fasce:

- fascia di merito alta, composta dal 25% del personale, cui è corrisposto il 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- fascia di merito intermedia, composta dal 50% del personale, cui è corrisposto l'altro 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- fascia di merito bassa, composta dal 25% del personale, cui non è corrisposto alcun trattamento accessorio.

Tali principi sono derogabili dalla **contrattazione collettiva** entro determinati margini: la percentuale del 25% della fascia di merito alta può variare in misura non superiore a 5 punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle altre due percentuali; inoltre, possono essere derogate le composizioni percentuali delle due fasce di merito intermedia e bassa, fermo restando la percentuale della fascia alta.

Sul rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, il Dipartimento della funzione pubblica provvede al **monitoraggio** delle deroghe e riferisce in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Gli **strumenti** con cui premiare il merito e la professionalità sono descritti nella seguente articolazione:

- bonus* annuale delle eccellenze, destinato al personale collocato nella fascia di merito alta e assegnato alle *performance* eccellenti individuate in un massimo del 5% di tale personale[34] (articolo 21);
- premio annuale per l'innovazione, come forma di incentivazione aggiuntiva per le *performances* di eccellenza e per i progetti innovativi: viene assegnato dall'Organismo indipendente di valutazione della *performance* al miglior progetto realizzato nell'anno che produca un significativo cambiamento dei

servizi offerti e dei processi interni di lavoro; è l'unico candidabile, successivamente, al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche (articolo 22);

- progressioni economiche, riconosciute selettivamente dalle amministrazioni sulla base della contrattazione collettiva ad una quota limitata di dipendenti in relazione allo sviluppo delle competenze professionali (articolo 23);
- progressioni di carriera, per cui si prevede la copertura dei posti nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno, finalizzata al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze professionali sviluppate (articolo 24);
- attribuzione di incarichi e responsabilità, attuata attraverso il sistema di misurazione e valutazione (articolo 25);
- accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, per cui si promuove l'accesso privilegiato a percorsi di alta formazione e periodi di lavoro presso istituzioni pubbliche private, nazionali e internazionali (articolo 26).

Inoltre, vanno ricordati i premi di efficienza per cui una quota fino al 30% dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazioni e innovazioni viene destinata, fino a due terzi e secondo criteri definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, al personale coinvolto, mentre la parte residua serve a incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa (articolo 27).

Infine, viene attribuito carattere imperativo alle disposizioni contenute nel titolo III. In particolare, secondo l'articolo 29 del D.Lgs. 150, tali disposizioni non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2 del codice civile.

Si ricorda, peraltro, che il **4 febbraio 2011** è stata sottoscritta da Governo e sindacati una **intesa** per la regolazione del regime transitorio degli istituti premianti previsto dal decreto legislativo n. 150/09. Le parti hanno concordato, tra l'altro, che le retribuzioni complessive del pubblico impiego non dovranno diminuire per effetto dell'applicazione dei criteri per la differenziazione delle valutazioni, a tale scopo dovranno essere utilizzate esclusivamente risorse aggiuntive.

Modifica dell'articolo 118 della Costituzione

L'**articolo 3** del disegno di legge **C. 4144** novella il **quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione**.

Come noto, il testo di tale disposizione, introdotto con la riforma costituzionale del Titolo V nel 2001, che ha novellato l'intero articolo 118, riconosce il principio della c.d. **sussidiarietà orizzontale o sociale**.

L'approvazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha posto al centro del nuovo assetto della funzione amministrativa il **principio di sussidiarietà** con i correlati principi di differenziazione e adeguatezza.

Sotto il profilo strettamente giuridico, il termine sussidiarietà rimanda a due distinti concetti, ovvero alla:

- **sussidiarietà verticale** intesa come criterio di distribuzione delle competenze tra lo stato e le autonomie locali.
- **sussidiarietà orizzontale** intesa come principio ordinatore dei rapporti tra i pubblici poteri e i privati, sia formazioni sociali che individui.

Nella sua dimensione verticale, il principio di sussidiarietà possiede un duplice profilo. L'art. 118 Cost., comma primo, ridisegna infatti le funzioni amministrative, attribuendone la titolarità, in via generale, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, queste siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. In definitiva, è la stessa natura delle funzioni esercitate a condizionare l'individuazione dell'ente legittimato all'esercizio delle stesse, senza che gli interessi generali vengano pregiudicati dall'assegnazione delle funzioni amministrative ad un ente inadeguato alla loro realizzazione. In tale contesto devono essere considerate le diversità sostanziali che distinguono in concreto le situazioni degli enti territoriali, tenendo conto di elementi quali le dimensioni demografiche o territoriali, la collocazione geografica e la vocazione economica, in base al principio di differenziazione; mentre la rispondenza al principio di adeguatezza comporta una valutazione delle capacità di governo e di amministrazione, delle stesse condizioni di mezzi, strumenti, competenze e professionalità a disposizione dello stesso ente territoriale.

Il comma 2 dell'art. 120 Cost., prevedendo infine il potere sostitutivo del governo centrale di fronte ad inadempienze delle Regioni e degli Enti locali, richiama il principio di sussidiarietà, per cui il livello superiore (ente centrale) interviene quando il livello inferiore (ente territoriale) non è in grado di assolvere alle proprie funzioni.

Nella sua **dimensione orizzontale**, la sussidiarietà implica che i poteri pubblici favoriscano l'autonomia del corpo sociale, di modo che l'intervento pubblico si dispieghi solo qualora la stessa cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali. È in questo senso che il principio viene richiamato dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost., ai sensi del quale: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Con la **novella** in esame, compito dei poteri pubblici sarebbe **non più** solo quello di "**favorire**", quanto piuttosto anche quello di "**garantire**" lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati. Secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa al disegno di legge, lo scopo della modifica, collegata alla riformulazione dell'articolo 41 in materia economica, è di «**rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale**, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, singoli e associati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata».

Pertanto, con la nuova formulazione s'intende riconoscere in capo ai privati non tanto il diritto di svolgere attività di interesse generale, quanto piuttosto garantire all'autonoma iniziativa dei privati e della società civile uno spazio di azione che al tempo rappresenti un limite di intervento ai poteri pubblici.

In proposito, si ricorda che già nell'ambito del **dibattito parlamentare** sull'approvazione del vigente articolo 118, comma quarto, della Costituzione sono emersi due diversi orientamenti tra le forze politiche sulle modalità attraverso le quali riconoscere in Costituzione il principio di sussidiarietà sociale, incentrato proprio sull'uso del termine "favorire". Da un lato, la maggioranza di centro-sinistra ha proposto e votato il testo nella sua formulazione vigente (emendamento Boato 0.6.40.2, approvato dall'Assemblea nella seduta del 21 settembre 2000), tesa ad introdurre in Costituzione il riferimento alla necessità che la Repubblica in tutti i suoi organi non si limiti soltanto a valorizzare e a riconoscere, ma attui una politica di promozione dell'iniziativa privata come strumento di rinnovamento del *welfare*. Orientamento considerato riduttivo del principio di sussidiarietà e pertanto contestato dalle forze politiche di centro-destra che, attraverso la proposta di differenti formulazioni della disposizione, intendevano affermare esplicitamente che «lo Stato e gli enti territoriali riconoscono che il loro intervento deve avvenire solo laddove sia più efficace di quello dei privati e delle formazioni in cui questi liberamente si organizzano» (cfr., *infra*, i lavori preparatori dell'articolo 118, comma quarto).

Nei commenti della **dottrina** alla nuova disposizione costituzionale, ci si è soffermati in particolare sull'interpretazione dei suoi profili soggettivi ed oggettivi. Quanto alla dimensione soggettiva, nonostante l'esplicito riferimento ai «cittadini», si ritiene di poter includere tra i destinatari della disposizione anche gli stranieri. Inoltre, il principio di sussidiarietà, pur se riferito anche ai singoli, mira ad enfatizzare soprattutto i gruppi sociali e le realtà associative per lo svolgimento di compiti tradizionalmente assegnati alla sfera pubblica. Per quanto riguarda la dimensione oggettiva della disposizione, si ritiene che non tutte le attività di interesse generale possano essere svolte da privati in virtù del principio di sussidiarietà, come ad esempio quelle che sono esercizio di poteri autoritativi e che sono riservate all'amministrazione. Viceversa, si ritengono suscettibili di devoluzione all'iniziativa privata in particolare le attività di prestazione riferibili ai servizi pubblici di natura sociale. Diversi, invece, sono gli orientamenti interpretativi circa l'estensibilità del principio alle attività di interesse generale che presentino un rilievo economico.

La **giurisprudenza costituzionale** si è finora occupata sporadicamente dei profili relativi alla sussidiarietà c.d. orizzontale. In particolare, la Corte ha affermato, in riferimento alle scuole non statali, che il principio in discorso non può consentire un'interpretazione dell'art. 33, quarto comma, della Costituzione, che induca a ritenere le scuole paritarie sempre legittimate ad eseguire esami di Stato a beneficio di chiunque, senza esserne alunno, chieda di svolgerli presso di esse (sentenza n. 220/2007). Ancora, la Corte ha utilizzato il parametro dell'art. 118, quarto comma, in relazione alla natura giuridica delle fondazioni bancarie, come prefigurata dalla legge, a sostegno dell'appartenenza delle stesse alla sfera dei "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali" e non delle funzioni pubbliche, sfuggendo pertanto alla disciplina regionale (sentenza n. 300/2003).

Nella **giurisprudenza amministrativa**, sono state riconosciute quali chiare manifestazioni del principio di sussidiarietà orizzontale le norme prevedono il coinvolgimento delle associazioni rappresentative nella determinazione delle ulteriori aperture festive e domenicali al punto di attribuire loro una sorta di potere di "veto" (Tar Puglia, Bari, n. 2713/2009); quelle che attribuiscono alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario ed a quello amministrativo per tutelare finalità (di protezione dell'ambiente) che sono proprie dell'amministrazione dello Stato (Tar Lombardia, Brescia, I, n. 2411/2010). Ancora in materia di legittimazione processuale, si è ribadito che anche in mancanza di leggi ordinarie di attuazione tese a realizzare la piena valorizzazione dell'apporto diretto dei singoli cittadini e delle formazioni sociali nella gestione della funzione amministrativa, il principio di sussidiarietà orizzontale impone immediatamente di privilegiare, tra le esistenti opzioni interpretative, quelle più avanzate in tema di legittimazione ad agire che garantiscano ai cittadini, ma anche alle loro associazioni, la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio della funzione amministrativa da parte degli enti pubblici istituzionali a ciò preposti (Tar Puglia, Lecce, I, n. 2573/2006). Altresì, l'apporto dei singoli e delle formazioni sociali va valorizzato nell'ambito del procedimento amministrativo, non solo in termini di mera collaborazione ma anche ai più generali fini della gestione stessa della funzione amministrativa per renderla più adeguata rispetto agli interessi pubblici perseguiti (Tar Liguria, Genova, I, n. 747/2004).

Valutando la legittimità delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (*ex art. 113, d.lgs. 267/2000*) alla luce dell'articolo 118, comma quarto, Cost. è stato sostenuto che tale disposizione «valorizza soltanto il profilo positivo del detto principio, ossia quello che afferma la necessità di un intervento

della pubblica amministrazione a sostegno e promozione dell'attività dei privati. La disposizione costituzionale si limita, infatti, a prevedere la necessità che i soggetti pubblici ivi contemplati, favoriscano l'autonoma iniziativa dei privati, senza, peraltro, contenere ulteriori indicazioni ermeneutiche che consentano di ritenere sottratto ai primi il potere di intervento nell'area delle "attività di interesse generale". A ciascun ente pubblico, nell'ambito delle proprie attribuzioni, deve riconoscersi la potestà di valutare quali siano le modalità più consone al soddisfacimento degli interessi pubblici coinvolti nelle attività cui la norma costituzionale fa riferimento» (Tar Sardegna, Cagliari, I, n. 2407/2007).

Ed ancora, nella giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, si segnala l'ampio parere della sezione atti normativi (n. 1354/2002) nel quale è stato analizzato lo schema di regolamento in materia di fondazioni bancarie alla luce dell'art. 118, comma quarto, Cost. Secondo il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale costituisce il criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo. In motivazione, il giudice precisa che il principio di sussidiarietà orizzontale consente di intendere il concetto di autonomia privata non solo nel senso che il suo riconoscimento assume portata prioritaria quando l'autonomia è orientata alla realizzazione dei bisogni individuali, ma anche quando persegue utilità generali, configurando spazi autonomi di tutela per « attività strumentali » mediante le quali si persegue la realizzazione delle «utilità generali», così da far assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi. **Sotto il profilo economico**, ciò si traduce nel senso che appare meno necessario impiegare risorse pubbliche là dove operano, o sono in grado di operare, i privati, mediante il ricorso a forme di autofinanziamento e/o incremento delle risorse che provengono dall'apporto disinteressato dei singoli.

In un secondo importante parere, in cui il Consiglio di Stato ha escluso che la sussidiarietà orizzontale possa essere "utilizzata per fattispecie di aiuti alle imprese", si è sostenuto che affinché un ente privato possa beneficiare di ausili finanziari pubblici secondo la logica della sussidiarietà orizzontale è necessario che sussistano tutte le condizioni che implicitamente sono poste dai precetti (costituzionali e ordinari) in materia, e cioè: 1) sussistenza di un'attività a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni, comunità che si riveli adeguata e di interesse generale; 2) tipicità della stessa attività e sua riferibilità esclusiva a quei soggetti; 3) giudizio da parte dell'ente pubblico della necessità che il servizio o l'attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento; 4) erogazione dell'ausilio quale forma di concorso per l'implicita utilizzazione dei benefici dall'intera collettività, anche politica, di riferimento (Cons. St., sez. atti norm., n. 1440/2003).

La relazione del governo sottolinea come «l'inserimento del termine "garantiscono" determina il sorgere di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo in capo ai cittadini a fronte dell'obbligo posto in capo ai soggetti istituzionalmente competenti di valutare, sia pure discrezionalmente, l'adeguatezza dell'azione in sussidiarietà».

In altri termini, la nuova formulazione intende dare risalto alla portata "negativa" del principio di sussidiarietà, inteso come criterio di delimitazione di competenza dei soggetti istituzionali a vantaggio dei consociati e, dunque, come dovere di astensione dei pubblici poteri laddove i privati siano in grado di svolgere autonomamente le attività di interesse generale.

Testo a fronte

Modifiche all'articolo 41 della Costituzione

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	A.C. 4144 GOVERNO	A.C. 3039 VIGNALI ED ALTRI	A.C. 3054 VIGNALI ED ALTRI	A.C. 3967 BELTRANDI ED ALTRI
PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI
Titolo III RAPPORTI ECONOMICI	Titolo III RAPPORTI ECONOMICI	Titolo III RAPPORTI ECONOMICI	Titolo III RAPPORTI ECONOMICI	Titolo III RAPPORTI ECONOMICI
Art. 41	Art. 41	Art. 41	Art. 41	Art. 41
L'iniziativa economica privata è libera.	L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.	<i>Identico.</i>	<i>Identico.</i>	L'iniziativa economica privata è libera e deve svolgersi in condizioni di concorrenza. Chi la intraprende ne è esclusivo responsabile.
Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.	Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principî fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.	Essa si svolge a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza.	Essa si svolge a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza.	
La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.	La legge si conforma ai principî di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi.	Lo Stato ne riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale.	Lo Stato ne riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale.	
		L'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un lavoratore.	L'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un lavoratore.	

Modifiche all'articolo 45 della Costituzione

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	A.C. 3054 VIGNALI ED ALTRI
PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI
Titolo III RAPPORTI ECONOMICI	Titolo III RAPPORTI ECONOMICI
Art. 45	Art. 45
La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.	<i>Identico.</i>
La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.	La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

Modifiche all'articolo 47 della Costituzione

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	A.C. 3054 VIGNALI ED ALTRI
PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI
Titolo III RAPPORTI ECONOMICI	Titolo III RAPPORTI ECONOMICI
Art. 47	Art. 47
La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.	<i>Identico.</i>
Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.	Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e, alla partecipazione nella proprietà delle piccole e medie imprese e al diretto e indiretto investimento azionario nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea.

Modifiche all'articolo 53 della Costituzione

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	A.C. 3054 VIGNALI ED ALTRI
PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI	PARTE I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI
Titolo IV RAPPORTI POLITICI	Titolo IV RAPPORTI POLITICI
Art. 53	Art. 53
Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.	<i>Identico.</i>
Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.	Il prelievo fiscale diretto può essere effettuato solo sui redditi delle persone fisiche e delle imprese e non può eccedere la metà dei redditi stessi maturati nell'anno di riferimento.

Modifiche all'articolo 97 della Costituzione

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	A.C. 4144 GOVERNO
PARTE II ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA	PARTE II ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA
Titolo III IL GOVERNO	Titolo III IL GOVERNO
<i>Sezione II</i> <i>La Pubblica Amministrazione</i>	<i>Sezione II</i> <i>La Pubblica Amministrazione</i>
Art. 97	Art. 97
	Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune.
	L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza.
I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.	Le pubbliche amministrazioni sono organizzate secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.
Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.	Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.
Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.	Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvo i casi stabiliti dalla legge. La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito.

Modifiche all'articolo 118 della Costituzione

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	A.C. 4144 GOVERNO
PARTE II ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA	PARTE II ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA
Titolo V LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI	Titolo V LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI
Art. 118	Art. 118
Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza..	<i>Identico.</i>
I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.	<i>Identico.</i>
La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regione nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.	<i>Identico.</i>
Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.	Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni garantiscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento istituzioni
Titolo:	Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 53, 97 e 118 della Costituzione - A.C. 4144 e abb. - Elementi per l'esame in Assemblea
Riferimenti:	AC N. 3039/XVI AC N. 3054/XVI AC N. 3967/XVI AC N. 4144/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 476 Progressivo: 1
Data:	23/09/2011
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

Modifiche agli artt. 41, 45, 97 e 118, co. 4 della Costituzione

A.C.4144-A

Elementi per l'esame in Assemblea

Numero del progetto di legge	4144-A
Titolo	Modifiche agli artt. 41, 45, 97 e 118, co. 4 della Costituzione
Data approvazione in Commissione	22 settembre 2011

Contenuto

La I Commissione Affari costituzionali ha avviato in data 19 aprile 2011 l'esame di quattro proposte di legge costituzionale, (C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4144 Cost. Governo), aventi ad oggetto la revisione di alcune disposizioni costituzionali (nel dettaglio, gli articoli 41, 45, 47, 53, 97 e 118). Il nucleo centrale delle modifiche riguarda la c.d. **Costituzione economica** ed, in particolare, l'articolo 41 relativo alla libertà di iniziativa economica privata. Nel seguito dell'esame è stata abbinata una ulteriore proposta di legge di iniziativa parlamentare (C. 4328 Cost., Mantini).

In data 15 settembre, la I Commissione ha adottato il disegno di legge del Governo come testo base per il seguito dell'esame ed ha concluso l'esame in sede referente il 22 settembre, approvando alcuni emendamenti al testo originario, dei quali si dà conto nell'illustrazione del contenuto dei singoli articoli.

All'esito dell'esame svolto in Commissione, il disegno di legge si compone di **4 articoli**, che modificano ampiamente l'articolo 41 della Costituzione ed introducono parziali modifiche agli articoli 45, 97 e 118.

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	COSTITUZIONE TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
Art. 41	Art. 41
L'iniziativa economica privata è libera.	L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.
Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.	Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.
La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.	La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.
	La legge si conforma ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi.

Con particolare riferimento all'**articolo 41 Cost.**, come interamente novellato dall'**articolo 1** del ddl, la garanzia costituzionale della **libertà dell'iniziativa economica privata** viene estesa anche alla **libertà dell'attività economica**, da intendersi, come evidenziato dalla relazione illustrativa, quale successivo momento di svolgimento intrinsecamente connesso alla fase iniziale di scelta dell'attività stessa.

Il testo vigente del primo comma, infatti, richiama l'iniziativa economica, e non l'attività economica, cui invece si riferisce il comma terzo. Inoltre, il richiamo alla stessa iniziativa economica è limitato a quella esercitata da privati, mentre l'attività economica è evocata al terzo comma riguardo sia a quella pubblica che a quella privata.

Viene, inoltre, inserita la previsione secondo la quale **è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.**

La novella, tanto per l'iniziativa quanto per l'attività economica, aggiunge, oltre ai limiti previsti dal testo vigente, anche quello per cui entrambe non possono svolgersi in contrasto **con i principi fondamentali della Costituzione.**

Si può ricordare che ai principi fondamentali la Costituzione ascrive le disposizioni contenute negli articoli da 1 a 12. La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 183 del 1973, ha inoltre fatto ricorso alla categoria dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale anche per affermare la propria competenza a valutare la perdurante compatibilità con essi, e con i diritti inalienabili della persona umana, del diritto comunitario. Si rinvergono nelle pronunce della Consulta anche riferimenti ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, non derogabili dalle disposizioni costituzionali e sottratti al procedimento di revisione costituzionale. I principi supremi non si identificano solo con i limiti espressi alla revisione costituzionale, ma anche con quelli che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. A tali valori sono ricondotti anche i diritti definiti inviolabili dalla stessa Costituzione.

Il terzo comma del vigente art. 41 è, poi, interamente riscritto da un emendamento introdotto nel corso dell'esame in Commissione, per il quale **la legge e i regolamenti** disciplinano le attività economiche al solo fine di **impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.**

Un ultimo comma stabilisce che la legge si conformi ai **principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini**, prevedendo, di norma, **controlli successivi.**

Con riguardo all'attività economica privata, il riferimento contenuto nel testo del comma in esame sembrerebbe rinviare a tutte quelle ipotesi in cui i controlli delle pubbliche amministrazioni si svolgono successivamente all'avvio dell'attività da parte dei privati, con effetti repressivi o inibitori in caso di esito negativo del controllo.

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	COSTITUZIONE TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
Art. 45	Art. 45
La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.	<i>Identico.</i>
La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.	La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato e delle piccole imprese.

Nel corso dell'esame in Commissione è stato introdotto nel testo base l'**art. 1-bis**, che integra il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, riguardante **la tutela legislativa dell'artigianato**, per estenderne la portata anche **alle piccole imprese.**

La **definizione comunitaria** di microimprese, piccole e medie imprese è contenuta nella raccomandazione 2003/361/CE, a cui il legislatore nazionale si è adeguato con il decreto del Ministro delle attività produttive (ora Ministro dello sviluppo economico) del 18 aprile 2005. Per essere

riconosciuta come PMI l'impresa deve rispettare le soglie relative agli effettivi e quelle relative al totale di bilancio fissate dalla raccomandazione. I nuovi effettivi e soglie finanziarie che definiscono PMI e microimprese sono i seguenti:

- media impresa: occupa meno di 250 persone, realizza un fatturato annuo non superiore ai 50 milioni di euro oppure un totale di bilancio annuo non superiore ai 43 milioni di euro;
- piccola impresa: occupa meno di 50 persone, realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore ai 10 milioni di euro;
- microimpresa: occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro.

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	COSTITUZIONE TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
Art. 97	Art. 97
	Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà e dei diritti dei cittadini e del bene comune.
	L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza.
I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.	Le pubbliche amministrazioni sono organizzate secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.
Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.	Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, nel rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione.
Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge	Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi eccezionali stabiliti dalla legge. La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito.

Completano la riforma della costituzione economica proposta dal provvedimento in esame, la modifica degli articoli 97 e 118 della Costituzione.

Quanto all'articolo 97, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione, l'**articolo 2** del provvedimento in esame, in primo luogo, propone l'inserimento di **due nuovi commi iniziali**. Ai sensi del primo, come integrato nel corso dell'esame in Commissione, le **pubbliche funzioni** sono al **servizio delle libertà e dei diritti dei cittadini e del bene comune**. Il secondo comma della novella prevede che **l'esercizio, anche indiretto**, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate **l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza**.

In tal modo sono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, Cost. ed enucleati dalla legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990).

La seconda modifica proposta dall'articolo 2 novella l'attuale primo comma dell'articolo 97, il quale dispone che **i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge**.

Tale riserva di legge è stata interpretata come riserva relativa e limitata ai soli uffici-organo, in modo da non irrigidire oltre misura il disegno organizzativo delle amministrazioni. La disposizione si ricollega all'analoga riserva contenuta dall'art. 95, terzo comma, Cost., in materia di numero e attribuzioni dei ministeri.

Peraltro, stante la natura relativa della riserva, si ricorda che l'organizzazione amministrativa è stata oggetto di una vasta opera di delegificazione.

La novella prevista dall'articolo in esame prevede la **sostituzione** dell'espressione "**pubblici uffici**" con quella di "**pubbliche amministrazioni**".

Nel corso dell'esame in sede referente è stata approvata una modifica anche al secondo comma dell'art. 97, introducendo il **principio di distinzione tra politica e amministrazione** tra i criteri da rispettare nella definizione dell'ordinamento degli uffici amministrativi.

L'ultima modifica consiste in una novella al testo del terzo comma del vigente articolo 97, che stabilisce il principio di **accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico**, con l'aggiunta di un ultimo periodo in base al quale la **carriera** dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la **capacità e il merito**.

COSTITUZIONE TESTO VIGENTE	COSTITUZIONE TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
Art. 118	Art. 118
Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.	<i>Identico.</i>
I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.	<i>Identico.</i>
La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.	<i>Identico.</i>
Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.	Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

Infine, l'**art. 3** del provvedimento – interamente sostituito in sede referente rispetto al testo governativo nella versione originaria – modifica il **quarto comma dell'art. 118 della Costituzione**, con riguardo alla c.d. **sussidiarietà orizzontale**, stabilendo che lo Stato e gli altri enti territoriali esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

Come noto, il testo della disposizione modificata, introdotto con la riforma costituzionale del Titolo V nel 2001, che ha novellato l'intero articolo 118, riconosce il principio della c.d. sussidiarietà orizzontale o sociale, intesa come principio ordinatore dei rapporti tra i pubblici poteri e i privati, sia formazioni sociali che individui.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La discussione in Commissione ha riguardato in via principale la modifica dell'articolo 41 della Costituzione. Tra le questioni emerse in merito, anche a seguito dello svolgimento di audizioni di esperti tese ad approfondire la materia, si segnalano le seguenti:

- l'efficacia giuridica da attribuire alla clausola introdotta nell'articolo 41 Cost., secondo la quale «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». Infatti, nel corso

delle audizioni è stato evidenziato da alcuni che la clausola non sarebbe in grado di esprimere contenuti normativi automaticamente innovativi e, da altri, che sarebbe foriera di conseguenze in quanto la fissazione dei limiti dell'attività imprenditoriale sarebbe demandata interamente alla legge ordinaria;

- l'opportunità di inserire nel testo della Costituzione un esplicito riferimento alla tutela della concorrenza;

A seguito dell'approvazione di un emendamento a firma Calderisi ed altri il testo della Commissione ha introdotto un nuovo comma che richiama la esclusiva finalità della legge e dei regolamenti che disciplinano le attività economiche di impedire la formazione dei monopoli pubblici e privati.

- l'eliminazione di ogni riferimento all'attività economica pubblica, che nel testo vigente trova legittimazione alla luce del comma terzo dell'articolo 41.

Con riferimento poi al principio di cui all'articolo 118, quarto comma, Cost., si è discusso delle modalità con cui rafforzare la portata della sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, singoli e associati.

A seguito dell'approvazione di un emendamento a firma Vanalli, il testo della Commissione capovolge la prospettiva e l'ambito applicativo dell'attuale formulazione del principio, in quanto non attribuisce più allo Stato ed agli altri enti territoriali l'onere di favorire (come nel testo vigente), ovvero promuovere (come nel testo governativo) l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento delle attività di interesse generale. Piuttosto prevede che Stato e gli enti esercitino le attività che i privati non possono svolgere adeguatamente.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La **VI Commissione (Finanze)**, nel parere favorevole reso il 22 settembre, ha evidenziato l'opportunità di affrontare, nel quadro degli interventi di **riforma costituzionale**, **anche l'articolo 53 della Costituzione** in ragione della stretta incidenza del rapporto fiscale sul contesto in cui si svolgono le attività economiche. Il parere contiene pertanto una osservazione con la quale si invita ad inserire nel testo della Costituzione alcuni **principi fondamentali sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente** (L. 212/2000).

Nel parere favorevole reso il 22 settembre, la **XI Commissione (Lavoro)** ha formulato due osservazioni: la prima, riferita all'art. 1, di novella all'art. 41 Cost., relativa all'opportunità di inserire nell'ambito della nuova formulazione del terzo comma un inciso finale che richiami i **principi di "libera concorrenza" e di "responsabilità sociale"**, che sono anche a fondamento dell'Unione europea. Con la seconda osservazione, che attiene all'art. 2, che modifica l'art. 97 Cost., si raccomanda di **chiarire il concetto di "semplicità"** con riferimento, non all'esercizio delle funzioni pubbliche, quanto alla fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

Infine, anche la **X Commissione (Attività produttive)** ha espresso, nella seduta del 22 settembre, parere favorevole sul testo del provvedimento, quale risultante dall'esame in sede referente. La Commissione parlamentare per le questioni regionali, invece, non si è espressa.

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento istituzioni
Titolo:	Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 53, 97 e 118 della Costituzione - A.C. 4144 e abb. - Elementi per l'istruttoria legislativa
Riferimenti:	AC N. 3039/XVI AC N. 3054/XVI AC N. 3967/XVI AC N. 4144/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 476
Data:	18/04/2011
Descrittori:	CONCORRENZA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA LIBERA CIRCOLAZIONE NEL MERCATO
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 53, 97 e 118 della Costituzione

A.C. 4144

Elementi per l'istruttoria legislativa

<i>Numero del progetto di legge</i>	A.C. 3039	A.C. 3054	A.C. 3967	A.C. 4144
Titolo	Modifiche all'articolo 41 della Costituzione, concernente l'iniziativa economica privata	Modifiche agli articoli 41, 45, 47 e 53 della Costituzione, in materia di iniziativa economica privata e di prelievo fiscale	Modifica all'articolo 41 della Costituzione, concernente la libertà d'iniziativa economica e il principio della concorrenza	Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione
Iniziativa	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Governo
Iter al Senato	No	No	No	No
Numero di articoli	1	4	1	3
Date:				
<i>presentazione</i>	14 dicembre 2009	16 dicembre 2009	15 dicembre 2010	7 marzo 2011
<i>assegnazione</i>	21 giugno 2010	21 giugno 2010	23 dicembre 2010	5 aprile 2011
Commissione competente	I (Affari costituzionali)	I (Affari costituzionali)	I (Affari costituzionali)	I (Affari costituzionali)
Sede	Referente	Referente	Referente	Referente
Parei previsti	X (Attività produttive) e XI (Lavoro)	VI (Finanze), X (Attività produttive) e XI (Lavoro)	X (Attività produttive)	X (Attività produttive), XI (Lavoro) e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Le quattro proposte di legge costituzionale hanno ad oggetto la revisione di alcune disposizioni costituzionali. Il nucleo centrale delle modifiche riguarda la c.d. Costituzione economica ed in particolare l'**articolo 41 relativo alla libertà di iniziativa economica privata**. Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo (A.C. 4144), nell'intento espresso dalla relazione illustrativa di porsi nell'ambito dell'indirizzo culturale e normativo tracciato dal diritto comunitario del pieno dispiegarsi della libertà economica privata, propone la **modifica degli articoli 41, 97 e 118 Cost.**

Con particolare riferimento all'art. 41, in primo luogo, la garanzia costituzionale della **libertà dell'iniziativa economica privata** viene estesa anche alla **libertà dell'attività economica**, da intendersi, come evidenziato dalla relazione illustrativa, quale successivo momento di svolgimento intrinsecamente connesso alla fase iniziale di scelta dell'attività stessa; viene, inoltre, inserita la previsione secondo la quale è **permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge**.

La novella, tanto per l'iniziativa quanto per l'attività economica, aggiunge, oltre ai limiti previsti dal testo vigente, anche quello per cui entrambe non possono svolgersi in contrasto **con i principi fondamentali della Costituzione**. Il terzo comma del vigente art. 41 viene, poi, interamente riscritto: si stabilisce che la legge si conformi ai **principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini**, prevedendo, di norma, **controlli successivi**.

Completano la riforma della costituzione economica proposta dal ddl AC 4144, la modifica all'art. 97 Cost., che, in primo luogo, propone l'inserimento di **due nuovi commi iniziali**. Ai sensi del primo, le **pubbliche funzioni** sono al **servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune**. Il secondo comma prevede che **l'esercizio, anche indiretto**, delle pubbliche funzioni sia regolato in modo che ne siano assicurate **l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza**. La novella prevista dall'articolo in esame prevede, altresì, la **sostituzione**, al comma 3, dell'espressione "pubblici uffici" con quella di "**pubbliche amministrazioni**". L'ultima modifica consiste in una novella al testo del terzo comma del vigente articolo 97, che stabilisce il principio di **accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico**, con l'aggiunta di un ultimo periodo in base al quale la **carriera** dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la **capacità e il merito**.

Infine, l'**art. 3 del d.d.l. C. 4144**, con riguardo alla **c.d. sussidiarietà orizzontale**, modifica il **quarto comma dell'art. 118 della Costituzione** stabilendo che lo Stato e gli altri enti territoriali non solo favoriscono – come previsto dal testo vigente – ma anche garantiscono l'effettivo libero esplicarsi dell'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

L'art. 41 è oggetto di altre tre proposte di modifica di iniziativa parlamentare.

Le **proposte Vignali ed altri (A.C. 3039 e A.C. 3054)**, confermando l'enunciato di cui al comma primo, circoscrivono la portata delle limitazioni attualmente vigenti al **comma secondo** attraverso una lettura in positivo delle modalità di esecuzione dell'**iniziativa economica privata**. Secondo le proposte, essa **deve svolgersi a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza**. L'impianto del terzo comma dell'art. 41 è interamente sostituito da una clausola ai sensi della quale **lo Stato riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale dell'iniziativa economica privata**. Inoltre, dopo il terzo, è aggiunto un comma che prevede che **l'imprenditore che partecipa direttamente** alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un **lavoratore**.

La **proposta Beltrandi ed altri (A.C. 3967)** novella solo il comma 1 dell'art. 41 affermando, in primo luogo, che **l'iniziativa economica privata è libera e deve svolgersi in condizioni di concorrenza**. Inoltre prescrive che **chiunque la intraprende ne è esclusivo responsabile**.

La proposta **Vignali ed altri (AC 3054)** reca, inoltre, alcune modifiche concernenti gli **artt. 45, 47 e 53 della Costituzione**. Più specificamente, integra il secondo comma dell'**art. 45**, riguardante la tutela legislativa dell'artigianato, per estenderne la portata anche alle piccole e medie imprese. Il successivo art. 3 modifica il secondo comma dell'**art. 47 Cost.**, sostituendo le parole da: «*al diretto*» fino alla fine del comma con le seguenti: «*, alla partecipazione nella proprietà delle piccole e medie imprese e al diretto e indiretto investimento azionario nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea*».

Infine, l'art. 4 è volto a modificare l'**art. 53, comma 2, Cost.**, eliminando il riferimento alla progressività del sistema tributario e disponendo che il **prelievo fiscale diretto** possa essere applicato solo sui **redditi** delle persone fisiche e delle imprese. Viene altresì introdotto un limite quantitativo a tale prelievo, che non può **eccedere la metà dei redditi** delle persone fisiche e delle imprese maturati nell'anno di riferimento.

Relazioni allegata

I quattro progetti di legge sono corredati della sola relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

Si tratta di progetti di legge di natura costituzionale, da approvarsi ai sensi dell'art. 138 Cost.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il disegno di legge costituzionale di modifica degli articoli 41, 97 e 118 Cost. (A.C. 4144) è richiamato nell'ambito del **Programma nazionale di riforma (PNR)**, che costituisce parte integrante del **Documento di economia e finanza 2011 (DEF)**, approvato dal Consiglio dei ministri del 13 aprile 2011 e presentato al Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni, che inizia in coincidenza con quello della riforma dell'articolo 41. Il ddl costituzionale costituisce infatti la cornice istituzionale nell'ambito della quale si colloca l'insieme delle azioni e delle misure specifiche indicate nel DEF, volte a rafforzare l'economia e garantire la stabilità finanziaria.

Peraltro, si segnala che nel DEF, è annunciata come parte integrante del **Programma di stabilità** la decisione del Governo di introdurre in Costituzione il vincolo di bilancio in conformità con le nuove **regole di bilancio dell'UE** fissate nel patto di stabilità e crescita. A tal fine, il Governo si impegna a presentare in Parlamento un apposito **disegno di legge di riforma costituzionale di modifica dell'art. 81 Cost.**

Formulazione del testo

Il **primo comma** della novella disposta dall'**art. 1** del disegno di legge **AC 4144**, come sopra esposto, estende la libertà dell'iniziativa privata all'**attività economica**, aggiungendo la locuzione ai sensi della quale **è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge**.

La locuzione aggiunta dalla novella sostanzia quindi una riserva di legge ordinaria per interventi che abbiano ad oggetto divieti in materia di iniziativa e attività economica dei privati. Resta da approfondire se anche gli interventi normativi non diretti a vietare, ma solo a delimitare l'iniziativa e l'attività economica dei privati, siano oggetto della riserva. La locuzione non delimita l'ambito della discrezionalità legislativa che, quindi, dovrebbe ritenersi circoscritto dalle previsioni dei commi secondo e terzo dell'articolo 41, come novellati.

Sul piano meramente testuale, si valuti la coerenza con il lessico costituzionale della parola "tutto" contenuta nella locuzione in questione.

Con riferimento al **secondo comma**, la novella aggiunge ai limiti dell'iniziativa e dell'attività economica privata i principi fondamentali della Costituzione.

A differenza dei limiti già richiamati nel vigente secondo comma, l'individuazione di tali principi non appare agevole, con particolare riferimento alle situazioni di contrasto potenziale con l'attività economica. Si può ricordare che ai principi fondamentali la Costituzione ascrive le disposizioni contenute negli articoli da 1 a 12 e che l'art. 117, comma terzo, in tema di potestà legislativa concorrente, riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Inoltre, i principi generali dell'ordinamento giuridico costituiscono un limite specifico alla potestà legislativa esclusiva delle regioni ad autonomia differenziata.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 183 del 1973, ha inoltre fatto ricorso alla categoria dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale anche per affermare la propria competenza a valutare la perdurante compatibilità con essi, e con i diritti inalienabili della persona umana, del diritto comunitario. Si rinviengono nelle pronunce della Consulta anche riferimenti ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, non derogabili

dalle disposizioni costituzionali e sottratti al procedimento di revisione costituzionale. I principi supremi non si identificano solo con i limiti espressi alla revisione costituzionale, ma anche con quelli che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. A tali valori sono ricondotti anche i diritti definiti inviolabili dalla stessa Costituzione.

Il **terzo comma** della novella disposta dall'art. 1 del disegno di legge AC 4144 stabilisce che la legge si conforma ai **principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini** e, normalmente, prescrive controlli successivi.

Nella formulazione proposta, l'espressione "fiducia" è utilizzata per qualificare genericamente il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. In considerazione di ciò e del fatto che nel testo della Carta costituzionale il termine "fiducia" viene impiegato unicamente all'articolo 94 – quale istituto proprio del diritto costituzionale – per indicare il rapporto intercorrente tra Governo e Parlamento secondo i caratteri della forma di governo parlamentare, si valuti l'opportunità di riferirsi esplicitamente al principio di legittimo affidamento, ormai consolidato nel diritto interno ed europeo quale criterio generale a cui si ispira l'attività amministrativa.

L'**articolo 2 del disegno di legge C. 4144** riformula l'**articolo 97** della Costituzione, inserendo due nuovi commi iniziali. Ai sensi del primo, le **pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune**.

In proposito, si rileva che l'espressione "pubbliche funzioni", utilizzando termini polisensu, potrebbe essere intesa in riferimento non solo alla funzione amministrativa, ma anche a quella legislativa e giurisdizionale. Si consideri inoltre che il significato del concetto di "bene comune", inteso quale fine delle funzioni pubbliche, non appare immediatamente definibile.

Con riguardo alle modifiche degli **artt. 45 e 47 della Costituzione**, esse intendono estendere il favor costituzionale riservato al risparmio popolare al fine di ricomprendervi la partecipazione alla proprietà delle piccole e medie imprese, nonché all'accesso azionario diretto e indiretto nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea.

Al riguardo si ricorda che il prevalente orientamento interpretativo reputa l'elencazione contenuta nel secondo comma dell'articolo 47 non del tutto esaustiva, ma solo esemplificativa delle forme di risparmio ritenute maggiormente bisognose di tutela da parte del legislatore costituente. Di conseguenza, gli interessi perseguiti dalle disposizioni proposte potrebbero trovare un'adeguata protezione già nel combinato disposto del primo e del secondo comma dell'articolo 47, dal momento che la norma costituzionale tutela esplicitamente il risparmio "in tutte le sue forme" (ivi comprese, dunque, la partecipazione alle PMI e all'investimento azionario nelle imprese allocate nell'UE).

Inoltre, quanto al riferimento agli investimenti nel territorio dell'Unione europea, la novella sembra realizzare un adeguamento ad una situazione già in atto. Tuttavia, è opportuno ricordare che la crescente globalizzazione dei mercati finanziari oggi consente l'agevole accesso azionario anche a complessi produttivi siti in Paesi extraeuropei, e ciò sia per i grandi investitori retail, sia per i piccoli risparmiatori persone fisiche. Inoltre va considerato il costante avvicinamento – anche ascrivibile alle esigenze nate dalla recente crisi finanziaria – sia della normativa, sia degli organi di vigilanza dei mercati finanziari all'interno dell'Unione. Ciò comporta una sempre maggiore omogeneità (e il conseguente rafforzamento) delle tutele degli investitori all'interno del circuito UE; circostanza che, di fatto, non si è ancora compiutamente verificata per i paesi esterni all'Unione.

In merito al **secondo comma dell'art. 53 della Costituzione**, la novella è diretta a sostituirlo con la previsione secondo la quale il prelievo fiscale diretto può essere effettuato solo sui redditi delle persone fisiche e delle imprese e non può eccedere la metà dei redditi stessi maturati nell'anno di riferimento.

In ordine alla formulazione della norma, si osserva che indirizzare il prelievo fiscale diretto solo su "persone fisiche" e "imprese" potrebbe risultare in contraddizione rispetto al dettato del primo comma dell'articolo 53, ai sensi del quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva e, di conseguenza, anche ai principi di eguaglianza formale e sostanziale rispettivamente enunciati all'articolo 3, commi primo e secondo della Costituzione.

XVI legislatura

La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione

Dossier del Servizio studi del Senato

ottobre 2010
n. 244

a cura di: G. Buonomo
ha collaborato: S. Bonanni

Classificazione Teseo: Costituzione della Repubblica.
Libera circolazione nel mercato.

INDICE

PREMESSA

La Costituzione economica del 1948	
Il rapporto dell'impresa con la pubblica amministrazione	
La <i>judicial review</i> e l'Unione Europea.....	

PROFILI COMPARATIVI

<i>Manifeste en faveur de l'inscription dans la Constitution et dans les Déclarations des droit fondamentaux de la liberté d'entreprendre</i> – proposta da L. Kalogeropoulos nel gennaio 2006.....	
<i>Comité de reflexion sur le preambule de la Constitution</i> , (estratto) dicembre 2008	
DE FONTBRESSIN P. , <i>L'Enterprise et les droits de l'homme</i> , 25 marzo 2009	
X Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America (testo annotato a cura della Cornell law school)	
Nota esplicativa dei Capi I e II della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (a cura del <i>Presidium</i>)	
Articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (testo annotato a cura del Parlamento europeo)	

LA COSTITUZIONE ECONOMICA

GIANNITI L., <i>Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”</i> , in “Diritto pubblico”, 2000, 1	
MUSU I., <i>Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art. 41?</i> In “Note di lavoro” n. 3, Università Ca' Foscari, Venezia 2008	
CIOCCA P., <i>Un nuovo diritto per l'economia italiana</i> , in “ApertaContrada”, 5 dicembre 2008	
MICOSSI S. - PARASCANDOLO P., <i>L'impresa privata</i> , contributo a gruppo di studio pubblicato da Astrid, la costituzione economica: Italia, Europa (a cura di C. Pinelli e T. Treu), Il Mulino, 2010, p. 173 e ss.	
CINTIOLI F., <i>L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il “diritto della crisi”</i> , intervento alla fondazione Magna Carta del 15 giugno 2010	

PERNA R., *L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione economica?*, Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010.....

QUAGLIARIELLO G., *Rischi e opportunità di una riforma della Costituzione economica*, Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010

BALDASSARRE A., *Non serve modificare l'articolo 41. A cancellarlo di fatto ci ha già pensato la UE*, in "Corriere della Sera", 10 giugno 2010

Solo una perdita di tempo toccare l'articolo 41, intervista a G. Tabellini, in "La Repubblica", 16 giugno 2010

TINAGLI I., *Costituzione usata come scusa*, in "La Stampa", 16 giugno 2010

EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA

LOTTINI M., *La libertà d'impresa come diritto fondamentale*, in "Il Foro amministrativo", vol. III, n. 2, 2004, p. 541 e ss.

NATALI L. C., *Tutela della libertà d'impresa nell'ordinamento nazionale, comunitario e nella Carta di Nizza*, in "I Contratti", n. 7/2004, p. 729 e ss.

CASSETTI L., *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in "Federalismi.it", n. 5/2004

EVOLUZIONE NORMATIVA

GAROFOLI R., *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni. Lo stato dell'arte, i problemi sul tappeto e le prospettive possibili*, in Giuliano Amato e Roberto Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità*, Neldirittoeditore, 2009.....

CORRADO A., *Arriva la Scia, segnalazioni invece di dichiarazioni*, in "Guida al diritto", n. 37, 19 settembre 2010.....

Nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la Semplificazione Normativa sulla segnalazione certificata di inizio attività, settembre 2010

LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in “Giurisprudenza italiana”, 2004, n. 4, pp. 718-722

RAZZANO G., *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in Atti del Convegno svoltosi a Cassino il 16 dicembre 2005 sul tema “Sussidiarietà e diritti”, curati da V. Baldini

STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in “Federalismi.it”, n. 5/2006

STERPA A., *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in “Federalismi.it”, n. 15/2010

La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione

La Costituzione economica del 1948

All'antica rivendicazione del costituzionalismo liberale - secondo cui la Carta fondamentale doveva apprestare un *frame of government* (cioè un limite al potere dei governanti) piuttosto che un *instrument of government* (un mezzo per governare meglio) - si era, sin dal finire dell'Ottocento, affiancata una diversa nozione di tutela dell'intrapresa privata: quella della libertà del mercato come condizione di liceità dell'iniziativa economica¹. La regola era ricavabile - *a contrario* - proprio dall'aver la legge previsto l'eccezione, come ebbe a rilevare la stessa Corte suprema degli Stati Uniti d'America quando dichiarò che la legislazione *antitrust* dello *Sherman Act* è “*the Magna Charta of free enterprise*” perché garantisce ad ogni impresa “*the freedom to compete—to assert with vigor, imagination, devotion, and ingenuity whatever economic muscle it can muster*”².

Eppure, l'Assemblea costituente risentì di un indirizzo tutt'affatto diverso, quello determinato dalla convergenza di due opposti pregiudizi anti-mercato: quello del neocorporativismo di stampo cattolico-sociale (di cui è traccia nella disciplina della cooperazione)³ e quello del collettivismo di stampo comunista (che portò a prevedere la possibilità di nazionalizzare i monopoli privati, poi incorporata nell'articolo 43 Cost.). Non fu solo per reagire a questa soluzione unidimensionale della battaglia contro i monopoli che insorsero liberali come Epicarmo Corbino e Luigi Einaudi: gli è che il contesto ordinamentale di riferimento⁴ dava da pensare già allora, e non a caso.

La realtà ereditata dal ventennio di dirigismo fascista era riletta dai liberali in una chiave in cui lo Stato corporativo aveva legittimato sia l'intervento diretto in economia con strutture come l'IRI, sia un protezionismo favorevole (solo) ad

¹ B. Libonati, *La categoria del diritto commerciale*, in *Rivista delle società*, 2002, 16. La proclamazione per cui il mercato “è e resta, comunque, libero, proprio e se sottoposto ad alcuni controlli correttivi, quando gli scambi continuino a determinarsi, in esso, in maniera corretta, spontanea e non, dunque, coattiva” è fatta risalire alle *Lezioni* di Luigi Einaudi da Giovanni B. Ferri, *Divagazioni di un civilista intorno alla Costituzione europea*, in *Europa e diritto privato*, 2005, fasc. 1, p. 19.

² *United States v. Topco Assocs., Inc.*, 405 U.S. 596, 610 (1972).

³ Nella quale “trionfa il mito del piccolo produttore autonomo, che si autoregola piuttosto attraverso la comunità dei produttori associati che non sul mercato” (Giuliano Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, n. 1, p. 12). Invero, è stato notato che l'onorevole Dominedò, già nella sua relazione alla III sottocommissione, individuava nel particolare tipo di imprese di cui all'attuale articolo 45 Cost. lo strumento di un “sano decentramento economico, da armonizzare con un'organica concezione del decentramento amministrativo”, utilizzando in fondo gli argomenti che sostengono oggi lo sviluppo del cosiddetto “terzo settore”, la cui disciplina potrebbe dunque, proprio nelle norme costituzionali sulla cooperazione, trovare un sicuro aggancio che giustifichi, ad esempio, ordinamenti derogatori della disciplina civilistica e fiscale delle imprese: così Luigi Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “Costituzione economica”*, in *Diritto pubblico*, 2000, 1.

⁴ Le cosiddette “esternalità” negative rappresentate ancor oggi “da un eccesso di norme intrusive, di norme discrezionali e di norme selettive in base a criteri non trasparenti”, secondo Giuliano Amato, *La nuova Costituzione economica*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 18.

alcune grandi aziende: gli emendamenti all'articolo 41 proposti da Cortese⁵ e da Einaudi⁶ si preoccupavano - senza successo, visto il loro esito⁷ - di prevenire effetti (indiretti o voluti) anticoncorrenziali della prosecuzione (o del perfezionamento)⁸ di pratiche di favoritismo statale nei confronti di privati⁹.

Dalla tutela della concorrenza, quindi, la difesa della libertà dell'iniziativa economica privata retrocesse alla sua tradizionale accezione di mera garanzia dall'ingerenza pubblica nell'attività stessa, lasciata ad interventi testuali¹⁰ la cui genericità è stata più volte criticata¹¹ dando luogo ad interpretazioni adeguatrici della Corte costituzionale¹². Ne derivò la vigente formulazione dell'articolo 41, che afferma al primo comma che l'iniziativa economica privata è libera, ma subito precisa che essa non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" (secondo comma) e che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (terzo comma).

Invero, la dottrina subito provvide a dividersi in ordine alle conseguenze da trarre da questo riconoscimento. La tesi classica registra - rispetto ai diritti sociali dei lavoratori contenuti nel titolo III, sui rapporti economici - una voluta asimmetria di tutela, spiegandola con la differenza tra gli istituti del diritto pubblico di libertà e della mera libertà di fatto; in realtà però quella che era la ricostruzione del sistema delle relazioni sindacali¹³ fu respinta da chi riteneva che, anche al loro interno, l'articolo 41 dispiegasse un ruolo di controlimita¹⁴.

⁵ "La legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore".

⁶ "La legge non è strumento di formazione di monopoli economici e dove questi esistono li sottopone a pubblico controllo".

⁷ L'emendamento Cortese fu ritirato, aderendo il proponente all'emendamento Einaudi, che fu respinto (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, pp. 1668-1670).

⁸ Il relatore Meuccio Ruini dichiarò che "non sembra probabile che una legge dichiari apertamente che vuole introdurre un monopolio a favore di privati; e non è facile colpire se lo fa indirettamente o nascostamente" (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, pp. 1669). Il relatore affacciò anche la tesi che solo la concorrenza creasse i monopoli.

⁹ Einaudi replicò a Ruini che l'importanza relativa dei monopoli creati dalla legge non era minore a quella dei monopoli sorti da altre cause (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, pp. 1669).

¹⁰ Cfr. la richiesta dell'onorevole Colitto di superare l'indifferenza con cui i testi proposti parlavano ora di "iniziativa", ora di "attività" economica (visto che se ne ricaverebbe "l'impressione che l'attività privata, dovendo muoversi in una determinata, precisa direzione, non goda più della libertà" (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, p. 1659).

¹¹ Baldassarre, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 593

¹² Per la quale, ad esempio, "la garanzia posta nel primo comma di quest'articolo (...) riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento" (sentenza n. 30 del 1965). Difende la sineddoche - che identifica "non l'atto storicamente iniziale del processo produttivo di ricchezza, bensì la peculiarità dell'agire del soggetto privato allorché, in concorrenza con altri privati, persegue finalità economiche in una competizione senza fine" - Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II (p. 1598).

¹³ A dire il vero, nel riscontrare questa asimmetria la sentenza n. 29 del 1960 della Corte costituzionale si mantenne al livello dei parametri di cui agli articoli 39 e 40 Cost., giudicando superfluo

Si deve all'ingresso nel nostro ordinamento - sull'abbrivio dell'integrazione europea - della disciplina della concorrenza, anche la qualificazione della tutela dell'iniziativa economica come "diritto" e quindi "forma di garanzia nei rapporti *orizzontali* della concorrenza; e non più, o non solo, libertà rivendicata contro le invasioni *verticali* dello stato": Natalino Irti ebbe in proposito a notare icasticamente come l'articolo 1, comma 4 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, abbia "reinterpretato" l'istituto richiamando "l'articolo 41, ma soltanto nella parte in cui provvede alla tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica: dove la parola 'diritto' sostituisce la parola 'libertà' "¹⁵. Già in merito, però, la dottrina aveva rilevato che "il riconoscimento giuridico di una 'libertà' (con conseguente attribuzione al soggetto titolare della stessa della facoltà di scelta sul 'se', sul 'come' e sul 'quando' esercitarla) è incompatibile con la sua 'funzionalizzazione'"¹⁶; invece, la presenza dei vincoli di cui ai commi secondo e terzo legittimavano la lettura dell'iniziativa economica privata (*rectius*

pronunciarsi sull'articolo 41. In particolare - ricordato che "*significativa a tal proposito è una sentenza della Corte di cassazione (8 giugno 1953), la quale statuu' essere la serrata un atto penalmente lecito, sebbene non, a differenza dello sciopero, esercizio di un diritto. All'incirca nello stesso ordine di idee venne a trovarsi quella parte della dottrina che ritenne di qualificare la serrata come un diritto di libertà, assumendo genericamente tale espressione nel senso di facoltà giuridica di fare tutto ciò che non è vietato dalla legge*" - la Corte sostenne che "*lo sciopero è riconosciuto costituzionalmente come un diritto, destinato però, secondo il preciso dettato dell'art. 40, ad essere regolato dalla legge; e che la serrata, priva di un tal riconoscimento, ma in pari tempo anche della qualificazione giuridico - penale a suo tempo posta dall'ordinamento corporativo, si presenta attualmente come un atto penalmente non vietato o, come si suol dire, penalmente lecito: conclusione che si riannoda alle due significative manifestazioni della coscienza giuridica già ricordate, vale a dire la sentenza della Corte di cassazione, che appunto qualificava la serrata atto penalmente lecito sebbene non - come lo sciopero - esercizio di un diritto, e l'orientamento dottrinale che considera la serrata come un diritto di libertà nel senso larghissimo di facoltà di compiere ciò che non è vietato"* (§ 4 del Considerato in diritto).

¹⁴ Giuseppe Pera, *Serrata e diritto di sciopero*, Giuffrè, Milano, 1969: pur concordando con la sentenza n. 29 del 1960 della Corte costituzionale sul fatto che la serrata costituisce una libertà di fatto, non conosciuta dall'ordinamento (per cui si differenzia dallo sciopero che, invece, è stato dichiarato diritto pubblico di libertà dall'articolo 40 della Costituzione), l'Autore argomentò l'irrelevanza, anche sotto il profilo dell'illiceità civile, della sola "serrata di ritorsione" motivata dall'impossibilità di dar corso all'attività produttiva; ciò avrebbe evidentemente leso il valore giuridico sotteso all'articolo 41 primo comma.

¹⁵ Natalino Irti, *Iniziativa economica e concorrenza*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 29; i corsivi sono dell'Autore. Invero, la locuzione "diritto di iniziativa economica privata" è oramai entrata nel diritto positivo ai sensi dell'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (anche se l'articolo 10 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 torna a riferire l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi alla "libertà di iniziativa economica). Quanto alla giurisprudenza, la sentenza 4 - 22 giugno 2001, n. 205 della Corte costituzionale dava meramente conto del fatto che i giudici *a quo* (Tribunale amministrativo regionale della Puglia, con tre ordinanze, e il Consiglio di Stato, con un'altra ordinanza) dubitavano della legittimità di una disposizione che "violerebbe poi l'articolo 41 della Costituzione, perché disconoscerebbe, senza apparenti ragioni di utilità sociale, il diritto di iniziativa economica privata"; più di recente, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, con la sentenza n. 1143 del 6 settembre 2010, dava anch'esso conto della tesi dell'appellante - per cui "l'installazione di impianti pubblicitari costituisce espressione del diritto di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost." - ma, nell'accogliere l'appello, si limitava ad invocare i "principi di libertà economica di cui all'art. 41 Cost."

¹⁶ Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, p. 1596.

dell'attività in cui quell'iniziativa si esplica) come diritto della persona, non inferiore gerarchicamente agli altri ma delimitato "esternamente"¹⁷.

Nell'ultimo decennio la natura anfibia della tutela prospettata da Irti (diritto tra privati, libertà verso lo Stato) è stata però giudicata insufficiente: da un lato si è sostenuto che la "resa della nostra Costituzione economica" ha risentito "delle criticità che caratterizzano in modo strutturale il nostro sistema" (lo stato della finanza pubblica, la scarsa competitività del sistema Paese, frenato dalla regolamentazione a volte eccessiva e burocratica delle attività economiche), le quali "si sono potuti verificare anche perché gli argini costituzionali erano assenti o si sono rivelati insufficienti"¹⁸; dall'altro ci si è spinti a sostenere che l'eccesso della regolazione potrebbe riguardare la stessa legislazione *antitrust* e che "l'apertura del mercato come scelta di fondo deve pur sempre leggersi in una con quella disposizione che riconosce come libertà costituzionale fondamentale, per l'appunto in chiave soggettiva, la libertà di iniziativa economica privata"¹⁹.

Ecco perché va ponderato il contesto ordinamentale in cui tale libertà è destinata ad incidere e le esigenze che si intendono conseguire.

Il rapporto dell'impresa con la pubblica amministrazione

Il mercato come statuto normativo, secondo la citata dottrina²⁰, si articola in norme proibitive, norme attributive e norme conformative: alle prime (norme proibitive) farebbe capo la disciplina della concorrenza, compresa la sanzione di nullità dei negozi stipulati in violazione del divieto di accordi idonei ad alterarla o restringerla; alle seconde (norme attributive) la posizione di soggetti del mercato, legittimati a negoziare beni o servizi al suo interno; alle terze (norme conformative) la tutela dei consumatori, che "disciplinando tipi di negozi, e stabilendo l'efficacia di ciascuno di essi, sono in grado di riversare sull'imprenditore doveri di informazione, e di prevedere specifici rimedi in difesa dell'altra parte". Per tutte queste previsioni, quindi, è astrattamente possibile mantenersi all'interno dello schema privatistico norma/fatto: persino le norme conformative - che, disciplinando i negozi, danno al mercato una peculiare fisionomia - possono limitarsi a mettere a disposizione delle parti strutture formali con cui si modella l'oscuro groviglio degli interessi individuali. Eppure

¹⁷ Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, pp. 1622-1623.

¹⁸ Raffaele Perna, *L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione economica?*, Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010: per l'A. "il baricentro dell'impianto culturale della Costituzione economica è rappresentato dai produttori (lavoratori, imprese pubbliche, imprese private) mentre è del tutto assente la categoria del consumatore, che viceversa rappresenta l'architrate dell'economia di mercato".

¹⁹ Fabio Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010; vi si sostiene che "il paradosso della libertà di concorrenza" opera quando "la protezione costituzionale si sposta dalla libertà individuale alla valenza oggettiva del mercato concorrenziale (o meglio di *quel* mercato concorrenziale che, di volta in volta, sarà identificato dal legislatore o dall'Amministrazione, o da un'Autorità indipendente o da un giudice)".

²⁰ Natalino Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998, p. 51 e seguenti.

"qui il legislatore può percorrere strade diverse: o risvegliare il senso di attenzione e di responsabilità del consumatore, il quale, ottenute le necessarie informazioni, decide; o istituire forme di controllo amministrativo e giurisdizionale, che in certa misura prescindono dalla volontà della parte. Scelta tra individualismo responsabile e protezione paternalistica (...) La tutela è allora affidata di massima a pubbliche autorità, che vigilano e regolano e proteggono"²¹.

Il "valore assiologico fondante" che traspare in questa visione dei giusprivatisti²² vede con profondo scetticismo, quindi, l'operatività in questo ambito del diverso schema norma/potere/fatto, sul quale si fonda il potere di supremazia della pubblica amministrazione: eppure l'esistenza dei limiti esterni di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 41 rende inevitabile concludere che "l'iniziativa economica privata, nonostante venga costituzionalmente proclamata 'libera', sia assoggettata a una pregnante disciplina pubblicistica. Ciò (...) spiega le ragioni per le quali, a tutela dei valori previsti nell'art. 41, commi 2 e 3, la libertà economica - che, in linea di principio, in virtù della forza normativa della stessa Costituzione, è diritto soggettivo - può, dal legislatore, essere contenutisticamente caratterizzata, nei rapporti con la p.a., come interesse legittimo"²³.

Decenni di contrasto dottrinario e giurisprudenziale - intorno all'esistenza di un nucleo essenziale del diritto, di contenuto incompressibile - non possono sormontare questo dato: vietare che l'iniziativa economica privata possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale è un concetto che lascia un ampio margine di discrezionalità amministrativa. Orbene, se quest'ultima va definita come la ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine all'interesse primario, la sua finalizzazione resta però l'interesse pubblico come interesse della collettività, causa del potere: la discrezionalità deve cioè sempre

²¹ *Ibidem*, p. 59. Lo stesso Autore, del resto, già aveva ammonito contro il "processo di amministrativizzazione del diritto, intollerabile per una democrazia liberale": cfr. N. Irti, in AA.VV., *Persona e mercato - Lezioni*, Cedam, Padova, 1996, p. 100.

²² I quali traspongono anche all'intrapresa privata la giurisprudenza costituzionale (cfr., *e plurimis*, le sentenze 455/1990, 247/1992, 218-304/1994, 416/1995, 27-185-267/1998, 309/1999, 509/2000, 432/2005) secondo cui nessun diritto fondamentale può essere compresso o inciso al punto tale che ne sia pregiudicato o anche solo messo a rischio il contenuto minimo essenziale. Sulla difficoltà di individuare tale limite incompressibile v. O. Chessa, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, 1170 ss., I. Massa Pinto, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 1309 ss. ed I. Massa Pinto, *Contenuto minimo essenziale dei diritti e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2001, 1096 ss..

²³ Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, p. 1626, al quale si deve anche un censimento degli atti in cui l'iniziativa economica garantita dalla norma costituzionale si incrocia con paralleli interessi pubblici, e cioè: a) la facoltà di scelta dell'attività economica nell'ambito degli oggetti costituzionalmente o legislativamente non vietati ai sensi del secondo comma; b) facoltà di reperire capitali per la realizzazione delle iniziative economiche; c) facoltà di organizzarsi per il perseguimento del fine economico prescelto; d) facoltà di svolgimento delle intraprese legittimamente iniziate; e) potere di richiedere un prezzo o, comunque, un compenso ragionevolmente remunerativo del bene prodotto o del servizio prestato; f) potere di gestire autonomamente l'attività prescelta (pp. 1626-1632)

perseguire un fine che risponda alla causa del potere che si esercita²⁴, benché le modalità del contemperamento di interessi siano lasciate in concreto al decisore amministrativo.

Tra i due versanti si colloca quello in cui la legge - che determina il fine dell'azione della P.A. - non lascia alcun margine di spazio residuale nella scelta del "modus operandi": la discrezionalità viene conseguentemente a mancare e si avrà la cosiddetta attività vincolata della P.A., in cui il legislatore ha deciso precedentemente il modo d'azione cui l'Amministrazione dovrà attenersi. È a questa zona intermedia che s'è appuntata, ai suoi albori, la molteplice spinta di politica legislativa favorevole alle "liberalizzazioni": liberalizzare un'attività la rende direttamente legittimata dalla legge. Che rientri nel modello giusprivatistico o che richieda un'attività non discrezionale della pubblica amministrazione, essa ha il suo titolo nella legge e, pertanto, risponde alla scansione norma-fatto e non ad una scansione norma-potere-fatto. "Liberalizzata non vuol dire naturalmente non soggetta alle regole, alla legge (...), nè sottratta alla generale sorveglianza dell'amministrazione: ma vuol dire attività esercitabile senza un previo titolo amministrativo che l'autorizza. La legge *liberalizza* un'attività quando non richiede più un provvedimento amministrativo quale titolo di legittimazione per quella attività. In questi casi non c'è più un procedimento di autorizzazione, ad iniziativa privata, ma un procedimento di verifica specifica, ad iniziativa pubblica necessaria"²⁵.

I tre ambiti sono quindi - almeno concettualmente - distinguibili: vi è l'attività "libera", cioè quella che è soggetta a verifica successiva ed eventuale; nei suoi confronti, la tutela di interessi diversi da quelli dell'imprenditore (es. consumatori, concorrenti, utenti) passa per altri strumenti sanzionatori od interdittivi, da quelli privatistici di tipo ripristinatorio o risarcitorio²⁶ a quelli

²⁴ M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano 1939, 72 ss.

²⁵ Daniele Corletto, *La denuncia di inizio di attività edilizia: un caso di silenzio assenso*, in *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi* (a cura di D. de Pretis e A. Melchionda), Trento, 2003, pp. 103-110. Distingue ulteriormente Roberto Garofoli, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni. Lo stato dell'arte, i problemi sul tappeto e le prospettive possibili*, in Giuliano Amato e Roberto Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità*, Neldirittoeditore, 2009: "a. la *delegificazione*, che, in omaggio ad un'esigenza di flessibilità normativa, comporta la concentrazione delle norme in regolamenti, senza tuttavia ridurre il numero e ridimensionarne l'incidenza; b. la *deregolamentazione*, implicante l'eliminazione delle regole legislative o regolamentari *non* indispensabili a tutelare gli interessi pubblici inerenti le specifiche materie, con conservazione delle sole regole *essenziali*; c. la *semplificazione* dei procedimenti amministrativi, conseguente all'attuazione delle stesse politiche di deregolamentazione ovvero alla riduzione dei procedimenti alle sole fasi essenziali; d. la *deamministrativizzazione* (o *liberalizzazione*), implicante la sottrazione di intere attività del privato alle regole amministrative. Quest'ultima, consistente nel liberalizzare attività private, svincolandone l'esercizio ad ogni forma di preventiva verifica o valutazione di tipo pubblicistico, è tecnica di intervento cui è per vero consentito ricorrere residualmente, essendo non agevole ipotizzare una diffusa sottrazione di attività private ad ogni momento di controllo amministrativo".

²⁶ Questi, dopo la sentenza n. 500 del 1999 della Corte di cassazione sulla risarcibilità degli interessi legittimi, possono coesistere anche con il riconoscimento illegittimamente accordato dalla P.A. all'impresa, nell'esercizio di un'attività discrezionale caratterizzata da "sviamento di potere": cfr. ora articolo 7 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

amministrativi fondati sul generico controllo che la P.A. esercita sul territorio o sugli altri ambiti indirettamente incisi dal risultato dell'attività economica intrapresa. Vi è poi la previsione di un potere²⁷, e di un corrispondente provvedimento dell'amministrazione: all'opposto dell'attività libera, l'attività in questione è soggetta ad uno specifico preventivo consenso (espresso o, dopo silenzio-assenso²⁸, presunto) dell'amministrazione, previa ponderazione di interessi.

Vi è infine l'attività in cui la pubblica amministrazione agisce "sotto dettatura", con mera verifica di titoli richiesti dalla legge e senza valutazione discrezionale: in epoche più risalenti era posta in capo alla magistratura (in sede di volontaria giurisdizione), fu poi spostata in capo agli organi amministrativi dipendenti dall'Esecutivo (sul modello del TULPS, per la valutazione di esistenza di pericoli per la sicurezza pubblica) ed rappresenta ora la cornice nella quale si sono iscritti molti dei poteri regolatori delle autonomie locali. Ora nei testi legislativi succedutisi in tema di liberalizzazione²⁹ è proprio sulla discrezionalità (nella sua

²⁷ Come mero elemento indiziante, cfr. Dario Meneguzzo, *Non sempre la SCIA appare utilizzabile in materia edilizia*, su (<http://venetoius.myblog.it/archive/2010/09/02/non-sempre-la-scia-appare-utilizzabile-in-edilizia.html>), 2 settembre 2010: "Per sapere se l'emanazione di un atto amministrativo richieda valutazioni discrezionali oppure no non serve fare ragionamenti filosofici o metafisici, ma basta leggere la disposizione normativa o l'atto generale che disciplinano il potere di emanare un determinato atto. Dal punto di vista pratico, quando la previsione normativa contiene aggettivi o avverbi, lì spesso sono necessarie valutazioni discrezionali (ma, ovviamente non solo lì)".

²⁸ Il silenzio-assenso "costituisce un tipico rimedio previsto dal legislatore per prevenire lo stesso prodursi delle conseguenze negative collegate all'inerzia amministrativa. La più significativa innovazione, introdotta nel 2005, nel quadro della riforma della l. 241/90, ha riguardato proprio l'ambito di applicazione del silenzio – assenso che, da strumento particolare, utilizzabile solo nei casi individuati dalle norme, diventa istituto ad applicazione generale, utilizzabile ogni qualvolta: il procedimento sia ad istanza di parte; il richiedente miri ad ottenere un provvedimento amministrativo; non si verta in una materia sottratta all'operatività del silenzio-assenso per effetto della stessa previsione dell'art. 20 o per effetto di un successivo decreto del Presidente del Consiglio, all'uopo emanato, non avente natura regolamentare ed adottato su proposta del Ministro competente, sentito il Ministro per la Funzione Pubblica" (Roberto Garofoli, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni. Lo stato dell'arte, i problemi sul tappeto e le prospettive possibili*, in Giuliano Amato e Roberto Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità*, Neldirittoeditore, 2009).

²⁹ Nell'originaria formulazione dell'art. 19, l. n. 241 del 1990, l'istituto che la conseguiva era la denuncia di inizio attività (d.i.a.), la cui praticabilità era relegata: ai soli casi contemplati dal successivo regolamento cui la stessa disposizione primaria rinviava; ai casi in cui l'atto di assenso dell'amministrazione non richiedesse l'esercizio di poteri discrezionali o l'esperienza di prove, né fosse soggetto a limiti o contingenti; agli atti non incidenti sulla tutela di interessi superindividuali, come l'ambiente, il patrimonio storico-artistico, il paesaggio, la salute, od operanti nei settori della difesa nazionale, della sicurezza pubblica. Con l'art. 2 della l. n. 537 del 1993 la d.i.a. fu generalizzata («in tutti i casi...») in cui singole discipline di settore richiedessero, per lo svolgimento di un'attività privata, il previo ottenimento di autorizzazioni, licenze, permessi, nulla-osta ovvero altri atti di assenso, comunque denominati), introducendo un termine perentorio di sessanta giorni entro il quale la P.A. poteva inibire l'attività. La novella operata dall'art. 3, d.l. n. 35 del 2005, convertito con l. n. 80 del 2005, poi, ha notevolmente innovato l'istituto, che trova applicazione anche laddove il rilascio delle autorizzazioni dipenda da valutazioni tecnico-discrezionali. L'art. 9 della legge n. 69 del 2009 ha poi introdotto la fattispecie della d.i.a. cd. "immediata" (in cui l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente) "nel caso in cui ... abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli

duplice forma di amministrativa e tecnica)³⁰ che si registra la maggiore pressione di politica legislativa³¹, ma anche di interpretazione giurisprudenziale³².

atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta", in ciò riconfermata dall'articolo 10 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Da ultimo ha operato l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, come novellato dall'articolo 49, comma 4-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122: esso disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), sostituendo integralmente la disciplina della dichiarazione di inizio attività contenuta nel previgente articolo 19, per "ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi".

³⁰ Il testo iniziale dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 sottraeva al regime liberalizzato i provvedimenti di abilitazione "che presuppongono, in genere, una valutazione personale dei requisiti di idoneità del richiedente (si pensi alla patente di guida, al porto d'armi, etc.) e, come tali, comportanti l'esperienza di prove, tra l'altro solitamente rimesse ad un giudizio connotato da elementi di discrezionalità tecnica": Garofoli, *loc. cit.*. L'art. 2 della l. n. 537 del 1993 (legge finanziaria per il 1994), pur capovolgendo la clausola residuale e generalizzando l'istituto della DIA, si mantenne entro questo principio, mentre l'art. 3, d.l. n. 35 del 2005, convertito con l. n. 80 del 2005, per la prima volta non richiese più che l'accertamento dei presupposti dell'autorizzazione avvenisse senza "prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecnico discrezionali".

³¹ Ancor più foriero di sviluppi fu giudicato il fatto che il comma 3 dello stesso art. 19 - come novellato dall'art. 3, d.l. n. 35 del 2005, convertito con l. n. 80 del 2005 - prevedesse il potere di revoca ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, che mal si concilierebbe con l'assunto secondo cui la nuova d.i.a. si applichi ai soli provvedimenti vincolati, giacché l'esercizio del potere di revoca presuppone l'esistenza di margini di discrezionalità in capo all'amministrazione. Persino l'articolo 49, comma 4-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha fatto comunque salvo - su emendamento dell'opposizione 49.1000/17 - il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*.

³² La decisione 5 aprile 2007, n. 1550 della Sesta sezione del Consiglio di Stato affermava che "la d.i.a. non è uno strumento di liberalizzazione dell'attività, come da molti sostenuto, ma rappresenta una semplificazione procedimentale, che consente al privato di conseguire un titolo abilitativo a seguito del decorso di un termine (30 giorni) dalla presentazione della denuncia; la liberalizzazione di determinate attività economiche è cosa diversa e presuppone che non sia necessaria la formazione di un titolo abilitativo. Nel caso della d.i.a., con il decorso del termine si forma una autorizzazione implicita di natura provvedimentale, che può essere contestata dal terzo entro l'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione al terzo del perfezionamento della d.i.a. o dall'avvenuta conoscenza del consenso (implicito) all'intervento oggetto di d.i.a.". Si tratta di un'impostazione che si fonda sulla novella apportata dalla legge n. 80 del 2005 al citato articolo 19, espressamente prevedendo "in relazione alla d.i.a. il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*", con la conseguenza che "se è ammesso l'annullamento di ufficio, parimenti, e tanto più, deve essere consentita l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo". Successivamente, però, con decisione 9 febbraio 2009, n. 717 la sesta Sezione del Consiglio di Stato giungeva ad opposte conclusioni: la d.i.a. è un atto di un soggetto privato e non di una Pubblica Amministrazione, che ne è invece destinataria, non costituendo perciò esplicitazione di una potestà pubblicistica; per effetto della previsione della d.i.a., la legittimazione del privato all'esercizio dell'attività non è più fondata sull'atto di consenso della P.A., secondo lo schema "norma-potere-effetto", ma è una legittimazione *ex lege*, secondo lo schema "norma-fatto-effetto", in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della P.A.; il riferimento agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, legge n. 241/1990, contenuto nell'art. 19 della stessa legge n. 241/1990, consente alla P.A. di esercitare un potere che tecnicamente non è di secondo grado, in quanto non interviene su una precedente manifestazione di volontà dell'amministrazione, con l'autotutela classica condividendo soltanto i presupposti e il procedimento; il richiamo agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, di cui all'art. 19 cit., è

Una possibile chiave di lettura della pulsione revisionistica della Costituzione potrebbe quindi essere quella di "disancorare" il dibattito sulle liberalizzazioni dal discrimine "atto discrezionale/atto vincolato": ricercare cioè una norma che renda in futuro possibile superare, ad esempio, la tesi secondo cui "la scelta legislativa di dequotare i vizi formali vada riferita alla sola attività vincolata, cioè a quell'attività nella quale la pubblica Amministrazione non impegna discrezionalità poiché *a priori* norme di carattere generale descrivono una relazione di tipo bilaterale (norma-fatto e non norma-atto-fatto), lasciando in capo all'Amministrazione al massimo interventi di tipo ricognitivo, che sono espressione di un'attività nella quale la pur astratta discrezionalità in concreto ha palesemente un contenuto obbligato"³³.

Sormontare i ristretti margini di operatività dell'istituto rappresentato dalla d.i.a., "la rimarcata tendenza dei privati a diffidare dallo stesso, in uno al rischio di una sua strisciante trasformazione in un autentico silenzio assenso" - cioè tutti i fatti che, fino alla S.c.i.a., inducevano "ad interrogarsi in merito alla sua effettiva utilità quale strumento sul quale seriamente contare nel condurre un'ambiziosa politica di recupero di efficienza procedimentale"³⁴ - è sicuramente un obiettivo di politica legislativa dell'imminente futuro. D'altro canto, se i vincoli dei commi secondo e terzo dell'articolo 41 permangono (come sono destinati a permanere, visto che le ipotesi di revisione costituzionale non li intaccano), resta difficile immaginare che si intenda ritornare alla (sola) strumentazione giusprivatistica, che individua nel mercato e nella giurisdizione attori più in grado di conseguire certi interessi costituzionalmente tutelati, rispetto all'attribuzione di potere alla P.A.. Quest'ultima vede delimitata la sua operatività, anche alla luce dell'incidenza degli oneri amministrativi tra i costi

riferito alla possibilità di adottare non già atti di autotutela in senso proprio, ma di esercitare i poteri di inibizione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, nell'osservanza dei presupposti sostanziali e procedurali previsti dai tali norme. In tal modo, il legislatore - nel recepire l'orientamento giurisprudenziale che ammetteva la sussistenza in capo alla P.A. di un potere residuale di intervento anche dopo la scadenza del termine - si è fatto carico di tutelare l'affidamento che può essere maturato in capo al privato per effetto del decorso del tempo; attesa la natura di dichiarazione privata ascritta alla d.i.a., lo strumento di tutela del terzo rispetto all'attività intrapresa dal dichiarante deve essere identificato nell'azione di accertamento autonomo che il terzo può esperire innanzi al giudice amministrativo per sentire pronunciare che non sussistevano i presupposti per svolgere l'attività sulla base di una semplice denuncia di inizio di attività. Emanata la sentenza di accertamento, graverà sull'Amministrazione l'obbligo di ordinare la rimozione degli effetti della condotta posta in essere dal privato, sulla base dei presupposti che il giudice ha ritenuto mancanti.

³³ Marco Lunardelli, *L'articolo 21-octies della legge n. 241/90 e le sue applicazioni giurisprudenziali*, pubblicato da Altalex il 1° settembre 2007, capitolo III. Vi si dà conto, più avanti, anche delle difficoltà cui andrebbe incontro l'opposta tesi secondo cui l'art. 21-octies si riferirebbe anche all'attività discrezionale ("l'essenzialità della partecipazione del privato ai fini dello svolgimento della funzione amministrativa" dovrebbe sempre svolgersi "in forme rispettose della legalità costituzionale e comunitaria e in grado di non sopravvalutare né la posizione dell'Amministrazione né il ruolo del giudice", concedendosi al più che "il secondo alinea del secondo comma dell'art. 21-octies debba trovare applicazione solo in presenza di attività vincolata, intendendosi per tale non solo quell'attività qualificata dalla relazione norma-fatto, ma anche quella caratterizzata in astratto da margini di discrezionalità, che però nella concretezza del caso specifico possano condurre, già *ex ante*, ad un'unica e sola soluzione del problema amministrativo; in tale ultima ipotesi si parla di attività solo in concreto a contenuto vincolato").

³⁴ Garofoli, *loc. cit.*

minimi di entrata per l'imprenditore³⁵, ma la stessa vicenda della possibilità di interventi in autotutela dimostra che l'ambito liberalizzato non è l'ambito libero, residuando poteri discrezionali, irriducibili alla sfera dell'amministrativamente indifferente.

La judicial review e l'Unione europea

L'iper-regolazione, proliferata dall'esercizio dei poteri pubblici (spesso decentrati o espressione delle autonomie locali) negli ultimi decenni, ha avviluppato la libera intrapresa di quei lacci e laccioli che oggi fanno invocare un mutamento di approccio, auspicato anche nel comunicato stampa³⁶ del Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2010; ad esso si riferisce una serie di notizie di stampa³⁷, che dettano anche ipotesi di testo³⁸. Vi si riconosce l'esigenza di interventi regolatori dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che riguardano "le attività economiche e sociali", ma semmai si prescrive che essi "si informano al controllo *ex post*".

Per conseguire il risultato di "sbloccare" l'intrapresa privata, a partire dal suo momento eziologico, quindi, il problema non è l'esistenza di poteri discrezionali: vuoi perché le normative liberalizzatrici (d.i.a. prima, ed ora *a fortiori* s.c.i.a.) ricadono sempre più anche in questo campo, vuoi perché comunque permane il vincolo per le pubbliche amministrazioni ad operare un controllo. La cultura

³⁵ Più ancora che costi esosi, si tratterebbe di costi che sfuggono alle regole della prevedibilità economica, per le quali: a) il costo minimo di entrata rappresenta una sorta di «costo fisso di lungo periodo» nel senso che appare come elemento costante nella funzione dei costi totali di lungo periodo; b) in quanto elemento costante dei costi totali di lungo periodo, viene ad incidere in misura sempre più contenuta su quantità crescenti di prodotto, generando una flessione del costo medio anche in presenza di costi marginali costanti. Cfr. Gianluigi Alzona, *Costi fissi e economie di scala: alcuni aspetti problematici*, in *L'industria*, luglio-settembre 2009, n. 3, pp. 403-412.

³⁶ "Il Consiglio ha discusso due schemi di disegni di legge, il cui esame era iniziato nella scorsa seduta, fortemente innovativi per quanto attiene allo sviluppo e l'intrapresa di attività economiche. Il primo semplifica drasticamente l'avvio di queste attività, il secondo propone una rivisitazione in senso liberista degli articoli 41 e 118, comma quarto, della Costituzione. Lo spirito che informa il disegno di legge di modifica della Costituzione è improntato alla massima rimozione, ove possibile, di ostacoli che si frappongano fra il libero imprenditore e la realizzazione dell'intrapresa, esaltandone la responsabilità personale nonché il ruolo dei livelli territoriali di governo nel concorso alla realizzazione dell'iniziativa economica".

³⁷ La Stampa, *Meno lacci e imprese più libere*, 18 giugno 2010, p. 5, in (http://rassegna.governo.it/rs_pdf/pdf/SC0/SC042.pdf); La Padania, *Favorire la libertà d'impresa, solo così si torna a crescere*, 19 giugno 2010, in (<http://rassegna.governo.it/testo.asp?d=47628613>).

³⁸ Che secondo Il Velino (baz) 18 giu 2010 12:11 (consultabile alla URL (http://www.ilvelino.it/articolo.php?Id=1148636&t=Deregulation_nel_ddl_il_principio_della_responsabilit%EO_personale)) all'articolo 41 Cost. aggiunge: "*La Repubblica promuove il valore della responsabilità personale in materia di attività economica non finanziaria. Gli interventi regolatori dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che riguardano le attività economiche e sociali si informano al controllo ex post*". Quanto all'articolo 118 (quarto comma) Cost. l'integrazione è la seguente: "*Stato, Regioni ed Enti locali riconoscono l'Istituto della segnalazione di inizio attività e quello della autocertificazione, lo estendono necessariamente a tutte le ipotesi in cui è ragionevolmente applicabile, con esclusione degli ambiti normativi ove le leggi prevedono fattispecie di delitto o che derivano direttamente dalla attuazione delle normative comunitarie o internazionali*".

giuridica del nostro Paese è così profondamente segnata dai valori giuridici sottesi all'esercizio della discrezionalità amministrativa, che nessuno pare porre in dubbio la legittimazione ad individuare quel punto di equilibrio – tra interessi pubblici confliggenti – che Massimo Severo Giannini aveva indicato come il *proprium* dell'attività amministrativa vincolata solo nel fine.

Invece di ritrarsi, allo Stato è richiesto di operare in positivo: mutare l'arcigna diffidenza del passato in benevolenza, quando non incentivazione, delle iniziative che i privati sono disposti a mettere in campo rischiando in proprio. Si è infatti recentemente sostenuto che "a cominciare dal livello costituzionale, è necessario quindi ripensare l'intera cornice di diritto positivo entro cui l'economia italiana opera. Urge un nuovo ordinamento, per una economia di mercato con regole: conforme ai dettami comunitari, sì, ma capace di corrispondere alle esigenze specifiche del sistema economico italiano così da innalzarne il potenziale di crescita e la capacità competitiva"³⁹. Peraltro, "esaurire il tema della disciplina costituzionale delle libertà economiche sul piano oggettivo-funzionale (della libertà di concorrenza in sé), senza guardare al piano della libertà individuale d'impresa ed al suo concreto dispiegarsi, comporta un metodo che contraddice un sano individualismo metodologico e che potrebbe persino approdare, se spinto agli estremi, ad un terreno scienziata e collettivista, ben lontano dall'analisi corretta di come i fenomeni individuali si manifestano nella società. Il terreno di sviluppo di una norma costituzionale qual è l'art. 41 è quello delle scienze sociali, alle quali non si addice il metodo meccanico tipico di quelle naturali; e questo perlomeno vale se si condividono i postulati di fondo dell'individualismo metodologico"⁴⁰.

Il *modus procedendi* ricalca il tradizionale schema norma/potere/fatto, ma stavolta il potere non è più quello discrezionale dell'amministratore pubblico ma quello del legislatore (nazionale e regionale) vincolato dalla norma costituzionale a conseguire la "garanzia strutturale affinché le regolazioni siano il più possibile ispirate al principio di certezza dei diritti ed al principio di proporzionalità"⁴¹. Si tratterebbe di un risultato volto all'affermazione di un diritto nei confronti dello Stato, secondo una tecnica redazionale ("*La Repubblica promuove il valore della responsabilità personale in materia di attività economica non finanziaria*") vistosamente mutuata dalle norme che hanno ad oggetto il riconoscimento e la tutela dei diritti sociali (e, più ancora, dal principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 secondo comma Cost.). Prendere a prestito - dalla dottrina dei diritti - uno scudo ancor più solido del passato, contro le ingerenze del pubblico, prefigura lo spostamento del *focus* sulla supplenza dei giudici dinanzi al

³⁹ Pierluigi Ciocca, *Un nuovo diritto per l'economia italiana*, pubblicato il 5 dicembre 2008 su Aperta Contrada.

⁴⁰ Fabio Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, intervento alla fondazione Magna Charta del 15 giugno 2010, consultabile alla URL (http://www.astrid-online.it/La-Costitu/Studi--ric/L-Italia-h/Cintioli-F_Incontro_fondazione-Magna-Carta_15_06_10.pdf).

⁴¹ Giuliano Amato, *La nuova Costituzione economica*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998. Ciò dovrebbe avvenire rafforzando "il principio di certezza (...) come un principio che dà agli operatori economici diritti univoci e permanentemente prevedibili nel loro spazio economico".

permanere degli squilibri e delle carenze amministrative⁴²: per conseguire il risultato della liberalizzazione, si ricorre alla stessa strumentazione che abbattè il retaggio corporativo nelle relazioni sindacali; in caso di inadempimento, è facile immaginare che cosa comporti la natura immediatamente precettiva delle norme costituzionali.

L'Autore - che per primo sostenne la "necessità di correggere le tendenze di un governo regolatorio dell'economia caratterizzato, a tutt'oggi, da un eccesso di norme intrusive, di norme discrezionali e di norme selettive in base a criteri non trasparenti"⁴³ - non a caso concludeva auspicando che fosse "possibile portare in giudizio una legge per il mancato rispetto del principio di proporzionalità", il quale "impone una ponderazione della misura adottata rispetto al fine che con essa si intende perseguire".

La locuzione prescelta è interessante: richiedere che Stato, Regioni ed Enti locali estendano "necessariamente" l'istituto della segnalazione di inizio attività (e quello della autocertificazione) "a tutte le ipotesi in cui è *ragionevolmente applicabile*" ricalca il parametro di ragionevolezza cui finora la Corte costituzionale s'è ispirata per valutare la "generica idoneità dell'intervento statale al raggiungimento dell'esigenza di utilità sociale considerata" (sentenza n. 20 del 1980)⁴⁴. In realtà, il giudizio di necessità è stato con più efficacia affiancato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea al diverso giudizio di "proporzionalità" della misura⁴⁵: essa contiene in sé radicati anticorpi, in virtù dei quali il rischio di un approccio meccanicistico alla tutela della concorrenza appare decisamente sventato.

Non è un caso, allora, che la proposta di revisione dell'articolo 41 si affianchi all'estensione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118

⁴² Ciò pare ricalcare anche il parametro, introdotto nella Legge fondamentale tedesca nel 1967, del rispetto dell'equilibrio economico generale, sorto come vincolo di bilancio sia per il *Bund* che per i *Land* ma, più in generale, inteso dalla giurisprudenza costituzionale come norma fondamentale di diritto costituzionale dell'economia.

⁴³ Ciò dovrebbe avvenire rafforzando "il principio di certezza (...) come un principio che dà agli operatori economici diritti univoci e permanentemente prevedibili nel loro spazio economico", nonché "il principio di proporzionalità, che (...) impone una ponderazione della misura adottata rispetto al fine che con essa si intende perseguire": così Giuliano Amato, *La nuova Costituzione economica*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 18-19. A dimostrazione che tale riconoscimento è volto all'affermazione di un diritto nei confronti dello Stato (ottenendo la "garanzia strutturale affinché le regolazioni siano il più possibile ispirate al principio di certezza dei diritti ed al principio di proporzionalità"), l'A. prosegue auspicando che "sia possibile portare in giudizio una legge per il mancato rispetto del principio di proporzionalità".

⁴⁴ Per una disamina della giurisprudenza di palazzo della Consulta in materia, cfr. Eduardo Gianfrancesco, *Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005 fasc. 3, pp. 2209 - 2234.

⁴⁵ Per una disamina della giurisprudenza della Corte con sede a Lussemburgo in materia, cfr. Micaela Lottini, *La libertà d'impresa come diritto fondamentale*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2004 fasc. 2, pp. 541 - 553. Vi si legge, tra l'altro, che la libertà dell'impresa, seppure astrattamente riconosciuta dalla Corte come diritto dell'individuo, trova però tutela essenzialmente a due condizioni: "da una parte, se la stessa non incide negativamente sul diritto di accesso al mercato; dall'altra se, pur incidendo sulla libertà di accesso al mercato, in ultima analisi la sua tutela possa comportare vantaggi al sistema mercato nel suo complesso" (p. 550).

Cost.⁴⁶: si tratta di un'elaborazione - già nota alla dottrina comparatistica⁴⁷, ma diffusasi a cavallo della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione⁴⁸ - che tende a superare i confini entro i quali una certa interpretazione l'aveva costretta⁴⁹. Il parere n. 1440 del 2003 della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato aveva infatti delimitato il carattere relazionale della sussidiarietà orizzontale, escludendo che la convergenza fra interessi imprenditoriali privati e interessi degli enti locali potesse essere, di per sé, espressione del principio in questione: esso “va piuttosto riferito ai fenomeni tipici della cittadinanza societaria, laddove si evidenziano attività di interesse generale a cura di soggetti, utenti e agenti al medesimo tempo, operanti nella propria comunità di base”.

È vero che, anche in quest'ambito, si registrano molteplici segnali di un'applicazione più generalizzata, che non richieda un *litmus test* di relazionalità reciproca o di meta-relazionalità⁵⁰. Non si deve dimenticare che i vincoli

⁴⁶ Il cui ultimo comma attualmente recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

⁴⁷ A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, 8, in A. Rinella - L. Coen - R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999. Attraverso questa chiave interpretativa l'analisi si salda col diverso filone che la questione ha percorso negli Stati Uniti d'America, dove il principio di sussidiarietà orizzontale riposa sul X Emendamento, ai sensi del quale "I poteri non delegati all'Unione dalla Costituzione, né per essa esclusi dall'ambito statale, sono riservati rispettivamente agli Stati o al popolo" (corsivo aggiunto). Al contrario, si mantiene sul terreno più tradizionale il *Manifeste en faveur de l'inscription dans la Constitution et dans les Déclarations des droit fondamentaux de la liberté d'entreprendre*, proposto da L. Kalogeropoulos nel gennaio 2006: esso rappresenta il più recente tentativo di inserimento nelle Costituzioni continentali di un esplicito riconoscimento della libertà d'impresa. La posizione particolare rivestita dall'impresa nell'ordinamento costituzionale francese (al di là del riconoscimento della proprietà, la norma positiva dell'epoca rivoluzionaria era riferita alla libertà delle arti e dei commerci, per cui solo l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni ha supplito in termini di esplicita proclamazione) aveva indotto Laurence Parisot, presidente di Medef (*Mouvement des Entreprises de France*, cioè la Confindustria francese), a fare propria la proposta nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato di riflessione sul Preambolo della Costituzione francese; quest'ultimo però, nella relazione conclusiva del dicembre 2008 (consultabile alla URL ((<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000758/0000.pdf>))), aveva optato per il mantenimento della disciplina esistente.

⁴⁸ G. Razzano, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la "semplificazione"*, in *Dir. Amm.*, 2001, 276, ha anzi rimarcato la connessione col principio di sussidiarietà verticale, che invece riguarda il rapporto tra i vari enti pubblici territoriali, dall'alto verso il basso; un'interessante ricaduta dell'interrelazione della sussidiarietà verticale ed il rapporto con i privati si riscontra nella sentenza della Corte costituzionale 17 giugno 2010, n. 215.

⁴⁹ Per una critica di tale accezione restrittiva, cfr. G. Razzano, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n.4, pp. 718-722.

⁵⁰ Cfr. G. Razzano, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in Atti del Convegno svoltosi a Cassino il 16 dicembre 2005 sul tema "Sussidiarietà e diritti", curati da V. Baldini, consultabile alla URL ((<http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Razzano-s.o.-fra-programma-e-realt-.pdf>)). Vi si menziona anche la pronuncia del TAR Liguria (Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267), per cui il principio di sussidiarietà orizzontale “induce necessariamente a dover riconsiderare sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. Non v'è dubbio, infatti, che lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale riverberi i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale. Così, per un verso, l'apporto di questi ultimi nell'ambito del procedimento andrà valorizzato non solo in termini di mera collaborazione nell'adozione dei provvedimenti che incidano direttamente la loro sfera giuridica, ma

costituzionali sono "esterni" alla proclamazione di cui al primo comma dell'articolo 41: "l'attività economica costituisce esercizio di un diritto costituzionalmente garantito anche se non persegua fini di utilità sociale o non miri allo sviluppo della libertà, della sicurezza o della dignità umana. È infatti sufficiente, per l'articolo 41 comma 2, che essa non operi in contrasto con tali valori"⁵¹. È il motivo per il quale, ad esempio, l'articolo 43 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che siano istituite nel Meridione d'Italia "zone a burocrazia zero (...)nel rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione: le "nuove iniziative produttive" che vi saranno avviate - godendo del silenzio accoglimento di cui alla lettera a) del comma 1, in difetto di esercizio del potere commissariale entro il termine di 30 giorni dall'avvio del procedimento - non devono piegare il conseguimento del profitto ad altre ed ulteriori finalità di tipo sociale.

Le ipotesi di revisione costituzionale comunque escluderebbero da questa progressiva estensione (in una con l'attività economica finanziaria e gli ambiti normativi ove le leggi prevedono fattispecie di delitto) gli ambiti normativi che derivano direttamente dalla attuazione delle normative comunitarie o internazionali, per i quali, invero, la citata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo già valorizza le esigenze di proporzionalità degli interventi.

Si tratta di valutazioni che vanno rapportate soprattutto con i livelli di vertice della piramide ordinamentale, compreso quello costituzionale europeo, in via di assestamento. Quest'ultimo deve scontare l'inevitabile portato dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, con esso, il passaggio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵² dal valore di *soft law*⁵³ alla cogenza giuridica

anche ai più generali fini della gestione stessa della funzione amministrativa per renderla più adeguata rispetto agli interessi pubblici perseguiti" (corsivi dell'A.).

⁵¹ Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, pp. 1622-1623.

⁵² Luca Christian Natali, *Tutela della libertà d'impresa nell'ordinamento nazionale, comunitario e nella Carta di Nizza*, in *I Contratti*, 2004 fasc. 7, pt. 1, pp. 729 - 741. V. anche Giuseppe Santoro Passarelli, *Le "ragioni" dell'impresa e la tutela dei diritti del lavoro nell'orizzonte della normativa europea*, in *Europa e diritto privato*, 2005 fasc. 1, pp. 63 - 99.

⁵³ Che già faceva scrivere, a Lussemburgo, "la libertà contrattuale fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Essa costituisce il corollario della libertà di azione delle persone. Essa è altresì legata indissolubilmente alla libertà d'impresa, tutelata a livello costituzionale. In una Comunità che è tenuta a rispettare il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, garantire la libertà contrattuale è indispensabile. Anche la giurisprudenza della Corte riconosce che agli operatori economici spetta la libertà contrattuale. Nell'adottare decisioni in materia di diritto della concorrenza, la Commissione deve tener conto del principio della libertà contrattuale ovvero della libertà d'impresa. La libertà contrattuale non comprende tuttavia solo la libertà di concludere contratti (libertà contrattuale positiva), bensì anche la libertà di non concludere contratti (libertà contrattuale negativa)." (§§ 225-227 delle conclusioni dell'avvocato generale presentate il 17 settembre 2009 in causa C-441/07 P, Commissione delle Comunità europee contro Alrosa Company Ltd); v. anche: § 74 delle conclusions de l'avocat général présentées le 24 mars 2010, dans l'affaire C-540/08 Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG Contre «Österreich»-Zeitungsverlag GmbH; § 33 della sentenza del Tribunale di prima istanza (troisième chambre élargie) 9 septembre 2008 dans l'affaire T-212/03, MyTravel Group plc contre Commission des Communautés européennes; § 214 delle conclusions de

piena (con decorrenza 1° dicembre 2009): al suo interno, l'articolo 16 è esplicito nel riconoscere - al di là delle previsioni sulla concorrenza incorporate nel Trattato sul funzionamento dell'Unione - la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario⁵⁴ e alle legislazioni e prassi nazionali. Tali sviluppi stanno anche producendo il superamento della posizione espressa nel 2003 dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, ad esempio a seguito del Protocollo sui servizi di interesse generale allegato al Trattato di Lisbona, che menziona quale valore comune all'Unione europea ai sensi dell'art. 16 del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "*il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti*": a seguito di ciò la medesima Sezione consultiva ha riconosciuto che "il collegamento tra servizi pubblici locali e principio di sussidiarietà opera anche in relazione alla dimensione orizzontale di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 118, comma 4 della Costituzione"⁵⁵.

l'avocat général présentées le 13 décembre 2007 dans l'affaire C-413/06 P Bertelsmann AG et Sony Corporation of America.

⁵⁴ La cui ricognizione - effettuata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza (First Chamber) 9 September 2004 nei casi C-184/02 and C-223/02, Kingdom of Spain and Republic of Finland v. European Parliament e Council of the European Union (§§ 50-52) - concludeva che "*those freedoms are not absolute rights, however, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on their exercise, provided that the restrictions correspond to objectives of general interest and do not constitute in relation to the aim pursued a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of the rights guaranteed (see inter alia Case C-200/96 Metronome Musik [1998] ECR I-1953, paragraph 21)*".

⁵⁵ Parere n. 2692/2010 della Sezione consultiva per gli atti normativi, dato nell'adunanza del 24 maggio 2010 e depositato il 14 maggio 2010 sull'affare 2415/2010; vi si legge anche che "la prospettiva adottata dalla innovativa previsione, grazie agli impulsi provenienti dall'Unione europea, è il frutto di una nuova filosofia, che vede come irrinunciabile l'intervento del pubblico solo per le attività c.d. di spettanza necessaria, incentivando per il resto l'iniziativa privata, filosofia pur sempre ancorata all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 della Costituzione. In sostanza, nell'attuale momento storico si registra un indirizzo volto a *favorire in prima istanza l'iniziativa privata* nell'erogazione dei servizi pubblici e, solo in caso di inefficacia dell'iniziativa privata, ad esaltare il ruolo delle istanze più vicine ai cittadini, cioè gli enti locali, che peraltro procedono ordinariamente allo svolgimento dei servizi loro spettanti tramite affidamento a terzi" (corsivo aggiunto).

5. Spunti di dottrina.

Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*

di Nicola Lupo[#]

SOMMARIO: 1. La natura “composita” della costituzione europea. – 2. Crisi economica e revisioni delle costituzioni nazionali: alla ricerca della responsabilità politica perduta. – 3. Sui possibili effetti dell’introduzione del pareggio di bilancio nella costituzione italiana. – 4. La connessione con il principio di equità tra le generazioni, forse in via di introduzione. – 5. Sulle prospettive di revisioni costituzionali “di fine legislatura”

1. La natura “composita” della Costituzione europea – Le vicende recenti dell’integrazione europea confermano la chiave di lettura di coloro i quali evidenziano la natura “composita”, di “unione delle Costituzioni”, propria della Costituzione europea (in Italia, tra gli altri, rispettivamente, S. Fabbrini, *Oltre Lisbona: l’enigma costituzionale dell’integrazione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2009, p. 349 s. e A. Manzella, *Dalla Convenzione alla Costituzione*, in *Il Mulino*, n. 5/2003, p. 913 s.): formata, perciò, non solo dalle norme fondamentali dettate dai trattati relativi all’Unione europea (per come interpretate dalla Corte di giustizia), bensì dal reciproco intarsio tra questi e le Costituzioni degli Stati membri. Si assiste infatti ad un reciproco riconoscimento: da parte dei trattati, che esplicitamente fanno un passo indietro non solo rispetto alle tradizioni costituzionali comuni, ma anche nei confronti dell’identità costituzionale di ciascuno Stato membro (rispettivamente, art. 6, par. 3, e art. 4, par. 2, TUE: su quest’ultimo cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Von Bogdandy-S- Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, n. 48, p. 1417 s.); da parte delle Costituzioni nazionali, che contengono clausole europee più o meno stringenti, la cui interpretazione e’ rimessa alle Corti costituzionali di ciascuno Stato membro (assai ampia e’, come e’ noto, quella contenuta nell’art. 11 della Costituzione italiana, che e’ stata ritenuta fin qui idonea a riconoscere tutte le limitazioni di sovranità necessarie al processo di integrazione europea, e che ben si presta, a mio avviso, ad accogliere anche quelle che nel prosieguo potranno aversi).

Il Tribunale costituzionale federale tedesco, in occasione della famosa sentenza sul trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, ha ribadito, seppure con argomenti un po’ estremizzati sul versante

* Il presente lavoro (di prossima pubblicazione in *Amministrazione in cammino*) riprende e rielabora alcuni degli spunti forniti nel corso di un’audizione svoltasi presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera dei deputati il 17 ottobre 2011, all’interno dell’indagine conoscitiva avviata nell’ambito dell’esame dei progetti di legge C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

[#] Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma.

statualistico (e in parte per fortuna attenuati nella giurisprudenza successiva: cfr., per tutti, R. Caponi, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in www.astrid.eu, 6 settembre 2011), che il fondamento della democrazia dell'Unione europea non può risiedere solo nelle istituzioni comunitarie, ma richiede anche un coinvolgimento attivo, specie per le tappe successive del processo di integrazione, dei Parlamenti nazionali. Del resto, si tratta di un riconoscimento che lo stesso trattato sull'Unione europea aveva già sostanzialmente deciso di compiere anche sul piano dei principi istituzionali, nel momento in cui ha affermato che la democrazia rappresentativa europea si fonda non solo sul Parlamento europeo, ma anche sulle forme di governo degli Stati membri, ossia sui loro governi “a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini” (art. 10 TUE). E nel momento in cui, con formula forse ancora un po' troppo debole, ha affermato che i Parlamenti nazionali “contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione” (art. 12 TUE).

Tanto la successiva sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul piano di aiuti per la Grecia contenuto nel meccanismo di stabilità europeo (su cui cfr. P. Pasquino, *La Corte tedesca salva l'Euro. Per ora*, in www.lavoce.info, 8 settembre 2011 e R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziari*, in www.rivistaaic.it, 28 settembre 2011), quanto la recente vicenda della problematica ratifica del patto Europlus da parte della Slovacchia (cfr. in questa chiave, P. Lindseth, *Slovakia and European Democracy*, in eutopialaw.com, 14 ottobre 2011) confermano che l'integrazione europea, per andare avanti, ha bisogno non solo dell'intesa tra i Governi degli Stati membri, anche del consenso dei Parlamenti nazionali, secondo le forme richieste dai diversi ordinamenti costituzionali, eventualmente espresso anche mediante le sole commissioni parlamentari: si pensi all'esplicito riferimento alla Commissione bilancio del Bundestag presente nella suddetta sentenza del Tribunale tedesco.

2. Crisi economica e revisioni delle Costituzioni nazionali: alla ricerca della responsabilità politica perduta – Le vicende dell'Unione economica e monetaria successive alla crisi greca non fanno altro che ribadire la natura composita di tale quadro costituzionale. Non è più giudicato sufficiente, infatti, che i limiti alla finanza pubblica siano posti da norme europee, pur giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, e ora contenute nell'art 126, par. 2, TFUE e nel protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, precise nella loro formulazione e assistite da procedure sanzionatorie nel complesso giudicate, dopo la recente riforma del patto di stabilità e crescita, più soddisfacenti. Si vuole di più, e cioè che ciascuno Stato membro introduca nella Costituzione nazionale una norma con cui si autolimiti la politica economica nazionale con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, sulla scorta di quanto è accaduto in Germania con la riforma costituzionale del 2009 (su cui cfr. R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n. 1, e R. Bifulco,

Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?, in www.rivistaaic.it, 20 settembre 2011): in questo senso, appaiono piuttosto esplicite, nel limite in cui possono esserlo documenti di tal tipo, le indicazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 o nella lettera indirizzata al Governo italiano dai governatori di BCE e Banca d'Italia il 5 agosto 2011 (le richiama puntualmente, seppure allo scopo di mostrare come da esse non possa ricavarsi un preciso vincolo giuridico all'introduzione del pareggio in bilancio in Costituzione, M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.rivistaaic.it, 19 ottobre 2011, spec. p. 62 s.).

E' evidente che un fenomeno siffatto risulta difficilmente spiegabile per coloro che ritengono che la Costituzione europea sia identificabile esclusivamente nei trattati europei, visto che questi già pongono, come si e' appena visto, limiti quantitativi alle finanze pubbliche nazionali; e per coloro che, conseguentemente, ritengono che le disposizioni in materia economico-finanziaria presenti dalla Costituzione italiana siano da ritenersi obsolete, o comunque in larga parte superate dalla Costituzione europea. Ma anche per coloro che, all'estremo opposto, reputano che natura prettamente costituzionale, in quanto originarie o sovrane, abbiano solo le carte fondamentali di ciascuno Stato membro, le quali quindi non si vede perché dovrebbero accogliere, in modo solo apparentemente spontaneo, il principio del pareggio di bilancio, così indebolendo la tutela dei diritti sociali e, più in generale, l'assetto dello Stato sociale come delineatosi negli scorsi decenni; oppure, magari sulla base delle intenzioni effettivamente espresse, in Assemblea Costituente, da Luigi Einaudi e Ezio Vanoni, tentano di ridare all'art. 81 Cost. un significato che però non è stato senza dubbio quello prevalso nell'esperienza costituzionale repubblicana.

Ad ogni modo, questo fenomeno sta ora verificandosi in più Stati membri dell'Unione economico-monetaria: in Spagna è stata approvata, in poco tempo e a larga maggioranza, una riforma dell'art. 135 Cost., nel quale è stato introdotto il "principio de estabilidad presupuestaria"; in Francia, sia l'Assemblea nazionale sia il Senato hanno approvato una legge di revisione costituzionale sull'equilibrio di bilancio, ora in attesa di essere esaminata dal Congresso, che dovrà essere appositamente convocato a Versailles (indicazioni comparatistiche in G. Delle Donne, *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, p. 469 s., A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 11 ottobre 2011 e F. Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 4, disponibile su www.astrid.eu). Una modifica per più versi simile a quella spagnola e' stata ritenuta necessaria sia dal Governo italiano (in numerose occasioni: a partire dal Documento di economia e finanza dell'aprile 2011, in cui si reputava "fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo alla disciplina di bilancio" fosse "più direttamente e precisamente costituzionalizzato" e si preannunciava la presentazione di un

disegno di legge costituzionale *ad hoc*), sia da pressoché tutte le forze politiche, che hanno depositato in Parlamento apposite iniziative di revisione costituzionale, ora all'esame della Camera insieme al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo (C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani).

La ragione che può ritenersi alla base di queste revisioni costituzionali e' quella di evitare che, come spesso purtroppo e' accaduto in passato, la natura a più livelli del nostro assetto istituzionale determini la dissoluzione della responsabilità politica, posto che ogni livello istituzionale tende a riversare sugli altri la responsabilità delle misure meno popolari, mentre cerca di trarre il massimo vantaggio possibile, ovviamente nel breve periodo, dai margini di azione ad esso rimessi. Così finendo per accentuare quella dissociazione della *politics* (che tuttora si sviluppa quasi esclusivamente in ambito nazionale) rispetto alle *policies* (ormai in larga parte spostatesi a livello europeo), che rappresenta oggi forse il principale problema della democrazia europea (V. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2006, spec. p. 5 s.).

Ne' il fatto che ciascuno Stato membro stia identificando, e costituzionalizzando, una diversa accezione del pareggio di bilancio sembra comportare particolari problemi: ben potendo ciascuna Costituzione nazionale adottare la lettura del principio più coerente con la propria storia e con l'assetto costituzionale che lo caratterizza. Ed è proprio ciò che sta accadendo anche in Italia, ove pare essersi fortunatamente esclusa l'ipotesi di fissare tetti quantitativi alle entrate o alle spese, i quali avrebbero rischiato di "ingessare" eccessivamente la politica economica e, potenzialmente, di consentire limitazioni ancora più incisive alla tutela dei diritti fondamentali (in senso contrario a questa ipotesi, cfr. *Si è passata la misura. La costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica. Lettera appello di un gruppo di professori universitari*, in www.astrid.eu, settembre 2011). Del resto, l'alternativa, consistente nella riproduzione, all'interno delle Costituzioni nazionali, dei limiti posti nei trattati europei avrebbe ben poco senso, specie considerando che questo comporterebbe la necessità di rivedere la Costituzione ogni volta che in sede europea essi dovessero essere rivisti (in questo senso, invece, G. Vaciago, *Il pareggio di bilancio in Costituzione (ma europea)*, *Il sole 24 ore*, 16 ottobre 2011).

3. Sui possibili effetti dell'introduzione del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana - In questa chiave, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio non va vista, a mio avviso, come un'alterazione dei caratteri propri del modello europeo di Stato democratico-sociale, ma solo come un modo attraverso cui esplicitare e rendere più trasparenti i processi decisionali che vedono protagoniste le istituzioni, politiche e giurisdizionali, degli Stati membri.

Posto che, come è noto, i diritti "costano", nel senso che la tutela dei diritti sociali, ma anche, più indirettamente, la garanzia dei diritti di libertà, comporta una serie di oneri, o per le finanze pubbliche, o per le generazioni future, o, in un'ottica ancor più ampia, per altre aree del globo (S. Holmes-C.R. Sunstein, *The cost of rights. Why Liberty Depends on Taxes* (1999), trad. it.: *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il mulino, Bologna, 2000), il fatto di sancire in Costituzione il principio del pareggio di bilancio aiuta a rendere più chiaro quali e quanti siano tali costi e chi li debba sopportare.

Anzitutto, perché in tal modo si incoraggia ulteriormente la costruzione di procedimenti parlamentari e governativi tali da far emergere con chiarezza i profili economico-finanziari, garantendo coperture finanziarie congrue e modalità di controllo adeguate sulla corretta tenuta dei conti pubblici: in questo caso, si tratta di accelerare e irrobustire processi che in Italia sono in atto da un paio di decenni in qua, ma ancora poco codificati e non sempre equilibrati nell'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione. Ad esempio, ciò potrebbe portare ad un riconoscimento dei poteri che il Governo svolge "in" Parlamento circa i progetti di legge e gli emendamenti comportanti oneri finanziari (già oggi esercitato, ma soltanto di fatto, e dal solo Ministro dell'economia, mediante la mancata trasmissione della relazione tecnico-finanziaria e il parere delle Commissioni bilancio sugli emendamenti), accompagnato dal divieto di maxi-emendamenti e dalla costruzione di efficaci forme di controllo parlamentare sulla finanza pubblica (ad esempio attraverso l'istituzione di una commissione bicamerale a composizione paritaria, cui potrebbe agganciarsi una struttura bicamerale e autonoma, frutto eventualmente della fusione e del potenziamento dei Servizi bilancio operanti presso la Camera e il Senato).

Ove introdotto in Costituzione, il principio del pareggio di bilancio entrerebbe inoltre a pieno titolo nel parametro in base al quale il Presidente della Repubblica esercita i propri poteri di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti aventi forza di legge, oltre che ovviamente nel parametro di giudizio della Corte costituzionale. In tal caso, sarebbe importante accompagnare l'innovazione – come in più casi è stato prospettato – con l'attribuzione di poteri di ricorso diretto alla Corte costituzionale in capo alla Corte dei conti e alle minoranze parlamentari, in modo da consentire alle violazioni di tali precetti costituzionali di giungere all'attenzione del Giudice delle leggi (altrimenti, difficilmente vi sarebbe qualcuno interessato a sollevare la questione in un giudizio), e di farlo in forma tempestiva (anche per evitare gli effetti di pronunce che dovessero riscontrare tali violazioni alcuni anni dopo l'entrata in vigore delle norme in questione). Sarebbe un buon modo di rafforzare il nostro sistema delle garanzie costituzionali e, al tempo stesso, di evitare che il peso della valutazione sul rispetto della copertura finanziaria delle leggi ricada per intero, oltre che sul ciclo economico-finanziario che si sviluppa nel circuito Parlamento-Governo, sulle pur (attualmente) robuste spalle del Presidente della Repubblica.

Infine, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio probabilmente dovrebbe altresì incoraggiare i giudici (costituzionali e non) a considerare in modo esplicito, nell'opera di bilanciamento che essi compiono quotidianamente tra diritti e valori fondamentali, anche l'equilibrio della finanza pubblica. Si tratta di una considerazione che invero viene spesso compiuta lo stesso, ma in forme perlopiù occulte, dando così origine a soluzioni giurisprudenziali non sempre convincenti. Si pensi, in particolare, alla giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica, e sui loro effetti retroattivi, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto essere in contrasto con l'art. 6 della convenzione europea sui diritti dell'uomo, sul diritto ad un processo equo, e con l'art. 1, del protocollo n. 1, sul diritto di proprietà, e che pertanto dovrà, con ogni probabilità, essere rimeditata (cfr., tra i molti, M. Massa, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in www.forumcostituzionale.it, 14 giugno 2011 e A. Ruggeri, *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani? (a margine di Corte EDU 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia)*, in www.forumcostituzionale.it, 14 giugno 2011). Non vorrei sul punto essere frainteso. Non intendo negare che, sul piano dell'argomentazione giuridica, si possano e anzi si debbano configurare gerarchie tra norme e tra diritti costituzionali e sono consapevole che in queste gerarchie il valore dell'equilibrio finanziario non si collochi certo al vertice (anche se, a seguito delle opzioni compiute nel passato, testimoniate dall'entità del nostro debito pubblico, e' con ogni probabilità destinato a rimontare posizioni in classifica), ne' tanto meno proporre di abbandonare la tradizionale distinzione tra diritti assoluti e diritti finanziariamente condizionati. Vorrei solo, più modestamente, far notare come il fingere che, nel mondo della giurisdizione, il problema del costo dei diritti non venga in rilievo rischi di dare origine ad ingiustizie e ad errori di valutazione, cui poi si pone rimedio perlopiù con misure prese sull'onda dell'emergenza e perciò poco equilibrate nonché, a volte, poco rispettose di quel principio di eguaglianza che, con le loro pronunce, i giudici avevano inteso tutelare. Emblematico e', sul versante opposto rispetto alla giurisprudenza costituzionale appena citata, il caso delle "sentenze che costano", le quali, in particolare nella prima metà degli anni '90, furono decise senza che la Corte costituzionale avesse idea degli effetti finanziari che da esse derivavano. Da allora in poi, peraltro, il quadro si e' sensibilmente modificato, essendosi il legislatore, la Presidenza della Repubblica e anche, in qualche misura, il Giudice delle leggi, attrezzati se non altro per poter disporre di adeguate e attendibili informazioni in proposito.

In definitiva, se un'alterazione dei caratteri dello Stato sociale è alle porte, non è certo per effetto dell'eventuale introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio, né tanto meno dell'Unione economica e monetaria in sé. Il fatto è che gli equilibri mondiali sono profondamente cambiati, l'economia europea cresce ad una velocità molto inferiore rispetto al passato e, in Italia, dobbiamo pagare il costo di benefici e inefficienze che nel passato si sono succeduti, e di cui il nostro debito pubblico reca tracce evidenti. L'esigenza di costituzionalizzare il pareggio di bilancio è solo la traduzione, nel mondo del diritto costituzionale, di questi processi che, in ogni caso, sono destinati ad interessare – si spera per poco tempo e in misura non troppo drammatica – i nostri standard di vita. Ed è, al tempo stesso, un modo per

rispondere alle richieste dei finanziatori del nostro debito pubblico e per cercare di impiegare con attenzione le risorse che ancora ci sono, evidenziando le responsabilità per il loro cattivo uso.

4. La connessione con il principio di equità tra le generazioni, forse in via di introduzione - Se visto in questa ottica, come regola di buon funzionamento delle istituzioni e dei processi decisionali, il principio del pareggio di bilancio andrebbe collocato all'interno dell'art. 81 Cost., o comunque nelle sue immediate vicinanze. Un certo, contenuto sviluppo delle norme costituzionali in materia, del resto, appare coerente con l'attuale tendenza delle Costituzioni europee (specie di quelle più recenti, approvate nei Paesi già appartenenti al blocco di Varsavia), le quali si mostrano non da oggi consapevoli dell'importanza dei principi e delle procedure finanziarie ai fini della determinazione degli equilibri effettivi sia della forma di governo, sia della forma di Stato (qualche indicazione in G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 129 s., Id., *L'Europa oltre i parametri, tra vincoli all'indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, in *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, a cura di G.G. Carboni, Torino, Giappichelli, 2009, pp 102 s., nonché, volendo, in N. Lupo, *Procedure finanziarie e forma di governo*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, Cedam, Padova, 2007, p. 139 s.).

Non si condividono, perciò, le proposte dirette ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella prima parte della carta costituzionale, ne', a maggior ragione, tra i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione (in tal senso, invece, D'Onofrio, nel suo contributo all'audizione del 17 ottobre 2011 presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e bilancio della Camera). Ne', invero, si comprende la scelta, compiuta nel disegno di legge governativo (C. 4620 cost.), che ha proposto di collocare tale principio nell'art. 53 cost., in materia di entrate, forse sotto l'influenza delle politiche poste in essere in Italia in questi anni, che come e' noto hanno perseguito il risanamento finanziario soprattutto attraverso un'elevazione del carico fiscale.

Dunque, non mi pare proprio il caso di andare a toccare, in proposito, la prima parte della Costituzione. A maggior ragione se si considera che quello che, a ben vedere, e' il valore costituzionale più chiaramente sotteso al principio del pareggio di bilancio, ossia l'equità tra le generazioni, si accinge forse ad essere introdotto comunque nella nostra carta costituzionale, per effetto di un disegno di legge governativo volto a favorire la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale e a disporre l'equiparazione tra elettorato attivo e passivo, il quale, nella disattenzione quasi completa dei media e invero anche dei costituzionalisti, e' stato recentemente approvato dalla Camera in prima lettura (A.S. 2921), ad ampissima maggioranza

(455 voti favorevoli, 11 contrari e 25 astenuti: cfr. A.C., XVI legislatura, res. sten., 21 settembre 2011, p. 96 s.). In particolare, con una modifica dell'art. 31 Cost. – che avrebbe forse potuto trovare, questa sì, collocazione anche nei primi dodici articoli della carta – si è infatti stabilito che la Repubblica “promuove con appositi provvedimenti la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale” e, soprattutto, “informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni”. Si sono inoltre, con riformulazioni degli artt. 56 e 58 Cost., equiparati l'elettorato attivo e quello passivo, tanto al Senato (25 anni per votare e per essere eletti) quanto alla Camera (18 anni per essere eletti).

In realtà, al di là della direzione, senz'altro positiva, della riforma (cfr., tra gli altri, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Francoangeli, Milano, 2009 e, nello specifico, P. Balduzzi-A. Rosina, *Il peso dei giovani e l'età al voto*, in www.nelMerito.com, 27 gennaio 2011) e del suo collegamento con i disegni di legge di revisione costituzionale sul pareggio di bilancio, giustamente evidenziato anche nella relazione introduttiva degli onn. Bruno e Giorgetti (svolta nella seduta delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio il 5 ottobre 2011), quest'ultima iniziativa si espone, a mio avviso, a due rilievi critici.

Il primo, relativo al fatto di riferirsi alla controversa nozione di "giovani", come è evidente piuttosto sfuggente sul piano giuridico (non essendo chiaro né quando si inizi ad esserlo; né, soprattutto, quando è che si finisca di essere qualificabili come tali). Decisamente preferibile, perciò, parrebbe una formulazione che facesse riferimento alla “partecipazione dei *più* giovani alla vita politica, economica e sociale”: il concetto relativo ben si presta, infatti, ad applicazioni proficue e fertili nel mondo del diritto, originando così una serie di ricadute significative, a maggior ragione desiderabili in una società per più versi gerontocratica quale è attualmente quella italiana.

Il secondo, circa la mancata considerazione, nel suddetto disegno di legge costituzionale, della diversità attualmente esistente tra le soglie necessarie per esercitare l'elettorato attivo per la Camera e per il Senato. Come già si è avuto modo di sottolineare in altre occasioni, il fatto che cittadini maggiorenni siano esclusi, per ben sette anni da quando hanno compiuto la maggiore età, dalla possibilità di essere rappresentati in uno dei due rami del Parlamento – concedendo loro, in sostanza, mezzo voto – pare essere il frutto di una disciplina costituzionale assai difficilmente difendibile (solo in parte attribuibile ai costituenti, che avevano immaginato una distinzione di quattro anni) e che non risulta avere eguali al mondo (N. Lupo, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale “di contorno” e alcuni suoi necessari “aggiustamenti”*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 513 s. e Id., *Una misura (simbolica, ma non solo) a favore dei giovani: far votare per il Senato anche chi ha tra 18 e 25 anni*, in www.nelMerito.com, 21 gennaio 2011). Disciplinata destinata a produrre effetti negativi altresì sulla funzionalità del nostro sistema parlamentare, se si considera che, come è

noto, il Senato e' da noi dotato esattamente dei medesimi poteri della Camera e se si tiene presente che in tal modo si accentuano i già non lievi rischi di composizioni divergenti tra Camera e Senato in esito ad elezioni politiche che hanno luogo sulla base di sistemi elettorali tutt'altro che omogenei (cfr. R. D'Alimonte, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza, in Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, Il mulino, Bologna, 2007, p. 51 s., spec. 78, e R. Cerreto, *Ringiovanire gli eletti o gli elettori?*, in www.nelMerito.com, 13 maggio 2011).

5. Sulle prospettive di revisioni costituzionali “di fine legislatura” – E' difficile prevedere, in una seconda metà della legislatura così convulsa, quale possa essere l'effettiva percorribilità di tali iniziative di revisione costituzionale. In ogni caso, sarebbe importante che non venisse sottovalutato il loro peso, impostandosi sin d'ora le innovazioni in modo corretto ed immaginandosi da subito i meccanismi per implementarle nel modo più tempestivo e significativo (eventualmente anche introducendo nel corpo della legge di revisione costituzionale sul pareggio di bilancio, ma non nel testo della carta costituzionale, quelle misure, anche di tipo procedurale, che altrove hanno trovato collocazione in leggi organiche). La vicenda della riforma del titolo V della Costituzione ci ha insegnato che riforme costituzionali di grande rilievo possono essere approvate pure negli ultimi giorni di una legislatura, anche da parte della sola maggioranza, e che la loro portata può finire per essere vanificata dal mancato inveroimento di tali innovazioni, anzitutto da parte di Governo e Parlamento.

Temo che l'occhio da sempre attento dei mercati internazionali – e fors'anche quello dei cittadini italiani, ci si augura diventato più vigile – mal sopporterebbe l'ennesimo annuncio di una riforma costituzionale (reso più credibile da un'inedita seduta delle Commissioni affari costituzionali e bilancio di Camera e Senato, appositamente convocata allo scopo a metà di agosto 2011) rimasto senza seguito e, a maggior ragione, l'approvazione di norme costituzionali "manifesto" che, pur in ipotesi entrate in vigore, non riuscissero a realizzare i fini che si prefiggono. L'effetto sarebbe terribile: si rischierebbe di sfasciare, ad un tempo, le finanze pubbliche e la carta costituzionale, dando così il colpo di grazia alla reputazione internazionale del nostro Paese.

Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE

Federico Fabbrini
(dottorando di ricerca, Istituto Universitario Europeo)

In corso di pubblicazione su Quaderni Costituzionali 4/2011.

La costituzionalizzazione della regola di pareggio di bilancio avanza rapidamente negli Stati membri dell'UE. Avviatosi in Germania nel luglio 2009 (sulla riforma tedesca si veda il contributo di Federico Pedrini sul n. 2/2011 di questa *Rivista*), il processo di inserimento in Costituzione di un vincolo ai conti pubblici ha infatti recentemente coinvolto anche Francia, Spagna, e Italia. In Francia, il progetto di legge costituzionale "relatif à l'équilibre des finances publiques" è stato votato dal Parlamento nel luglio 2011 e attende ora, a completamento del procedimento di revisione, un'approvazione referendaria o da parte del Congresso. In Spagna, la legge di revisione costituzionale sulla "estabilidad presupuestaria" è stata adottata dal Parlamento ed è entrata in vigore nel settembre 2011. In Italia, da ultimo, diverse proposte di legge costituzionale sono state formulate nelle scorse settimane al fine di introdurre un obbligo di pareggio di bilancio nella Carta fondamentale e sono oggi all'ordine del giorno in Parlamento. Proprio alla luce dell'interesse che il tema ha assunto in Italia, scopo della presente nota è esaminare, pur senza pretesa di completezza, alcuni elementi salienti delle riforme costituzionali avviate o concluse in altri paesi della zona-Euro e inquadrare, in una prospettiva comparata, certe linee di tendenza del costituzionalismo europeo.

La legge di riforma costituzionale spagnola (n° 329-1: presentata congiuntamente dai gruppi parlamentari socialista e popolare il 26 agosto 2011, approvata dal Congresso dei Deputati il 2 settembre e dal Senato il 7 settembre, promulgata dal Re il 27 settembre 2011 e pubblicata il medesimo giorno sul *BOE*) ha apportato una modifica all'art. 135 della Costituzione del 1978. La nuova disposizione stabilisce, innanzi tutto, l'obbligo generale del pareggio di bilancio affermando che "todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria" e detta quindi delle previsioni particolari con riferimento al deficit e al debito pubblico, rinviando direttamente ai parametri previsti dai Trattati europei. Quanto al deficit, l'art. 135, c.2 stabilisce infatti che lo Stato e le Comunità Autonome non potranno incorrere (a partire dal

2020) “en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos [...] por la [UE]” mentre spetterà ad una legge organica (da adottarsi entro il 30 giugno 2012) fissare “el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto”. Quanto al debito, la cui emissione dovrà sempre essere autorizzata per legge, l’art. 135, c.3 prevede che il suo volume “en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el [TFUE]” rimettendo alla stessa legge organica la definizione dei meccanismi per il conseguimento pratico di tale obiettivo. Sul modello della riforma tedesca, quindi, l’art. 135, c.4 introduce la possibilità di derogare ai suddetti limiti di bilancio “en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”, da dichiararsi tuttavia con voto a maggioranza assoluta dei membri della Camera bassa. Infine, l’art. 135, c.5 rinvia alla legge organica per la soluzione delle questioni procedurali circa il coordinamento amministrativo in materia fiscale e il c.6 richiede alle Comunità Autonome di modificare i propri Statuti per garantire, nei rispettivi ambiti di competenza, “la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Il progetto di legge di riforma costituzionale francese (n° 722: presentato dal Governo il 16 marzo 2011, emendato in più letture dalle due Camere del Parlamento ed approvato in via definitiva dall’Assemblea Nazionale il 13 luglio 2011, ma tuttora da sottoporre all’approvazione popolare o dei 3/5 dei parlamentari riuniti in Congresso) modifica vari articoli della Costituzione del 1958. Nel disegno di riforma, la “règle d’or” della stabilità dei conti pubblici viene assicurato attraverso la creazione di una legge quadro pluriennale sull’equilibrio finanziario statale. All’art. 34 Cost. viene aggiunto un nuovo al.19, ai sensi del quale: “Les lois-cadres d’équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d’évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d’assurer l’équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s’imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d’exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d’équilibre des finances publiques [...]”. Il nuovo art. 46-1 Cost. stabilisce che “le Parlement vote les projets de loi-cadre d’équilibre des finances publiques dans les conditions prévues par une loi organique”. Gli artt. 47, al.1 e 47-1, al.1 sono quindi riscritti al fine di prevedere che nessuna legge finanziaria o di finanziamento della sicurezza sociale possa essere adottata “en l’absence de loi-cadre d’équilibre des finances publiques applicable à l’exercice concerné” mentre, ai sensi del nuovo art. 61, al.2 spetta al Consiglio Costituzionale esaminare obbligatoriamente (entro il 31

dicembre di ogni anno) la “conformité” delle leggi di spesa alla legge quadro. Infine, per rafforzare il ruolo di controllo del Parlamento sulle politiche finanziarie condotte dall’esecutivo a livello UE, il nuovo art. 88-8 dispone che “Le Gouvernement soumet chaque année à l’Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l’[UE], le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques [...]”.

Le riforme costituzionali spagnola e francese presentano alcuni elementi di diversità. Il legislatore spagnolo ha optato per una definizione chiara dell’obbligo di pareggio di bilancio, rinviando direttamente ai criteri UE sul rapporto debito/PIL e deficit/PIL (ora riportati nel Protocollo n. 12 allegato al TFUE), ma non ha disposto specifiche previsioni per sanzionare a livello domestico un’eventuale violazione della regola costituzionale in questione. Nel progetto di riforma francese, invece, alla maggiore elasticità del criterio di equilibrio dei conti, da determinarsi sulla base delle norme di gestione previste da una legge pluriennale (modellata, peraltro, sul quadro finanziario pluriennale previsto per il bilancio dell’UE dall’art. 312 TFUE), corrisponde un più forte meccanismo di controllo, che demanda *de jure* al Consiglio Costituzionale il compito di verificare *a priori* che le leggi finanziarie siano compatibili con la legge quadro di bilancio. Al contrario, accomuna le due riforme (distinguendole invece da quella tedesca) sia la natura di principio delle disposizioni introdotte, le quali non entrano in dettagli economico-numeriche, sia l’ampio rinvio alla legislazione organica (una specifica fonte supra-legislativa ma infra-costituzionale che, come noto, non esiste né in Germania né in Italia) per l’attuazione delle nuove norme costituzionali.

Al di là delle diverse soluzioni tecniche sin’ora adottate nei vari ordinamenti europei per la costituzionalizzazione della regola di pareggio di bilancio è d’altra parte evidente che tali riforme si collocano sulla medesima lunghezza d’onda, essendo tutte ispirate dall’obbiettivo (indicato al §c del Patto Euro-Plus del marzo 2011) di garantire un’uniforme equilibrio finanziario strutturale negli Stati membri dell’UE. Tale esigenza è direttamente connessa all’avanzamento del processo di integrazione europeo, che a partire dal 1992 ha ormai condotto alla creazione di un’unione monetaria e ad un coordinamento crescente delle politiche economiche tra gli Stati dell’Euro-zona. In una prospettiva comparata, peraltro, è possibile rilevare come dinamiche analoghe a quelle oggi in corso in Europa abbiano storicamente caratterizzato altre (con)federazioni di Stati dotate di una moneta comune. Negli USA, ad esempio, ben 35 su 50 degli Stati membri hanno oggi obblighi di pareggio di bilancio nelle rispettive Costituzioni statali, sebbene i metodi di calcolo dell’equilibrio di spesa varino notevolmente e spesso consentano un deficit annuale purché da recuperare nei successivi esercizi finanziari (sulla disciplina di bilancio negli USA si veda il *Report R41907 del Congressional Research Service*). In quest’ottica, la costituzionalizzazione della regola di pareggio di bilancio negli Stati dell’UE potrebbe essere forse letta proprio come un primo passo verso un

successivo trasferimento della politiche fiscali e di spesa a livello sovranazionale. Non possono sfuggire tuttavia le profonde differenze che allo stato attuale caratterizzano il sistema costituzionale dell'UE e lo allontanano dal modello degli USA. Particolarmente rilevante appare qui il disposto dell'art. 310 TFUE, il quale prevede che il bilancio dell'UE (contrariamente al bilancio federale degli USA) debba obbligatoriamente "risultare in pareggio", impedendo così all'UE di finanziare eventualmente con il proprio indebitamento le misure anti-cicliche che non siano ormai più perseguibili a livello statale. Tali considerazioni rendono però ancora più evidente come il dibattito sulla riforma delle regole di bilancio e sull'utilità di un equilibrio di finanza pubblica a livello domestico non possa prescindere da una contestuale, seria riflessione sulle prospettive di sviluppo dell'integrazione sovranazionale e sull'opportunità di ulteriori riforme ai trattati fondativi dell'UE.

IL VINCOLO COSTITUZIONALE DEL PAREGGIO DI BILANCIO

SOMMARIO: 1. Gli obiettivi fissati dall'Unione europea. - 2. Il percorso del pareggio di bilancio in Germania, in Francia e in Spagna. - 3. L'art. 81 della Costituzione italiana: il dibattito dei Costituenti e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. - 4. Il disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011.

1. Gli obiettivi fissati dall'Unione europea

Il disegno di legge costituzionale approvato dal Governo l'8 settembre 2011 su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Economia, segna il punto di avvio del procedimento di revisione costituzionale dell'art. 81 Cost.¹ - nonché degli artt. 53 e 119 Cost. - relativamente all'inserimento del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. L'esigenza di promuovere tale riforma ha origine principalmente nell'impulso che l'Unione europea ha inviato agli Stati della zona euro nel corso degli ultimi anni². Di fatto, già dalla proposta di direttiva sui requisiti per i quadri nazionali di bilancio del 29 settembre 2010³ - elaborata nell'ambito della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (*Europa 2020*)⁴ - emerge la chiara tendenza a garantire una disciplina uniforme di bilancio, fondata su regole minime comuni che assicurino un efficace coordinamento delle diverse politiche economiche. È lo stesso orientamento ora

¹ L'art. 2 del disegno di legge costituzionale approvato nel corso del Consiglio dei Ministri n. 153 dell'8 settembre 2011 dispone che "L'articolo 81 è sostituito con il seguente: *Articolo 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".

² È quanto emerge anche dal dossier del 10 agosto 2011 su *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio*, pubblicato sul sito istituzionale del Governo (www.governo.it) e diffuso al fine di fornire primi elementi di documentazione in vista della proposta legislativa di natura costituzionale del Governo.

³ Si tratta della Proposta di direttiva COM(2010)523, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, consultabile sul sito internet www.europarl.europa.eu. Questa proposta è l'esito del dibattito sviluppatosi nell'ambito della strategia Europa 2020, e rientra in un pacchetto di sei proposte legislative - cinque di regolamento e una di direttiva - già concordate nello scorso giugno dal Consiglio europeo e prospettate dalla Commissione in una comunicazione del 30 giugno 2010. Esse comprendono modifiche riguardanti il Patto di stabilità e crescita con riferimento sia al "braccio preventivo" sia al "braccio correttivo", al fine di dare concreta attuazione alle linee di rafforzamento della *governance* economica dell'Unione europea.

⁴ *Europa 2020* è la nuova strategia economica lanciata dalla Commissione europea il 3 marzo 2010, COM(2010)2020, al fine di uscire dalla crisi che - afferma la Commissione - "ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea", e di preparare l'economia dell'Unione europea per il prossimo decennio. Come lo stesso titolo della comunicazione denuncia (*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*), le tre priorità intorno a cui è necessario incentrare tutti gli sforzi sono: una crescita intelligente (tramite lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione); una crescita sostenibile (per mezzo di un'economia più competitiva e più efficiente sotto il profilo delle risorse); una crescita inclusiva (derivante da un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale). La Comunicazione è interamente reperibile al sito www.ec.europa.eu.

presente anche nel *Patto euro plus* adottato l'11 marzo 2011 dai Capi di Stato e di governo dell'area euro. Con questo patto gli Stati membri partecipanti hanno assunto l'impegno di recepire le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel Patto di stabilità e crescita⁵, per raggiungere quattro obiettivi: incoraggiare la competitività; stimolare l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria. Quindi, gli Stati membri partecipanti dovranno dimostrare il proprio impegno convenendo al massimo livello una serie di azioni concrete da portare a termine nel corso di dodici mesi, facendo salva la facoltà per ciascuno di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché caratterizzato da una natura vincolante sufficientemente forte⁶.

2. Il percorso del pareggio di bilancio in Germania, in Francia e in Spagna

Anticipando di alcuni anni questo indirizzo dettato dalla politica europea, nel 2006 (con la *Föderalismusreform I*) e poi nel 2009 (con la *Föderalismusreform II*) la Germania ha apportato alcune rilevanti modifiche agli artt. 109 e 115 del *Grundgesetz*, introducendo tra l'altro con l'art. 109a un sistema di controllo preventivo sulle emergenze di bilancio al fine di evitare gli indebitamenti eccessivi⁷. In buona sostanza, le norme introdotte dalle due riforme costituzionali - la cui entrata in vigore è comunque posticipata al 2016 per il Bund, e al 2020 per i Länder⁸ - stabiliscono che il saldo del bilancio strutturale dello Stato federale e dei Länder deve essere in pareggio, e che le entrate da prestiti della Federazione non devono superare la soglia dello 0,35% del Pil nel rispetto del principio del freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*). Prevedendo, inoltre, sia la possibilità di una deroga in caso di calamità naturali o situazioni eccezionali di emergenza (quando esulano dal controllo dello Stato e compromettono gravemente la sua capacità finanziaria), sia il controllo delle politiche di bilancio da parte del Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*)⁹.

Sicché, al di là delle perplessità avanzate da parte della dottrina sulle ricadute che questa riforma costituzionale potrebbe avere anche sugli altri Stati membri¹⁰, l'ordinamento costituzionale tedesco rappresenta il modello più compiuto con cui si confrontano i Paesi che guardano con favore l'inserimento del vincolo del pareggio di bilancio nella propria Carta costituzionale.

In Francia, ad esempio, l'obiettivo di un "equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche" è già fissato dall'art. 34 della Costituzione modificato con la *loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Ciononostante, il gruppo di lavoro istituito per la formulazione di proposte finalizzate a migliorare il rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici presieduto da Michel Camdessus¹¹, ha individuato nel Rapporto presentato il 21 giugno 2010 una serie di meccanismi deboli nell'attuale sistema di finanza pubblica che - secondo il

⁵ Il *Patto euro plus. Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza* è stato approvato nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 dai capi di Stato o di governo della zona euro, a cui hanno dichiarato di aderire anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

⁶ Nell'ambito del terzo obiettivo - *Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche* - si specifica che: "Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE". Sul differente "nucleo fiscale" che caratterizza la Costituzione economica americana rispetto alle Costituzioni degli Stati europei cfr. G. DI PLINIO, *Il federalismo fiscale degli Stati Uniti d'America*, in *Working papers - Università G. D'Annunzio, Dipartimento di Scienze giuridiche*, 8/2010, pp. 54 ss.

⁷ Si tratta di un sistema secondo il quale il controllo della gestione di bilancio da parte del Consiglio di stabilità, le procedure di accertamento di un'emergenza di bilancio, e i principi che regolano il risanamento nelle emergenze, sono regolati da una legge federale bicamerale che prevede la necessaria approvazione del *Bundesrat*.

⁸ Tuttavia occorre precisare che, secondo l'art. 143 d, co. 1 del *Grundgesetz*, la riduzione del disavanzo può essere già avviata nell'esercizio 2011.

⁹ Sul principio del pareggio di bilancio nella Legge Fondamentale tedesca cfr. E. BERTOLINI, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'evoluzione dell'ordinamento federale tedesco*, in G. F. Ferrari, *Fiscalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Donzelli editore, Roma, 2010, pp. 102 ss.; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2011, 1, pp. 95 ss. (ora anche in www.astrid-online.it); R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2011, www.rivistaaic.it.

¹⁰ Le perplessità riguardano sia l'inserimento nella Legge Fondamentale di una disposizione specifica sul divieto del ricorso al debito, sia gli effetti che l'applicazione della normativa può produrre sui diritti del cittadino, cfr. R. PEREZ, *op. cit.*, pp. 95 ss.

¹¹ L'istituzione di questo gruppo di lavoro è avvenuta a seguito di una *Lettre de mission du Premier ministre* inviata il 1° marzo 2010 da François Fillon al Gouverneur honoraire de la Banque de France Michel Camdessus.

gruppo di lavoro - potranno essere rafforzati solo tramite una radicale riforma costituzionale, formulata anche sulla scia dell'esperienza tedesca¹². Proprio muovendo da queste osservazioni, il Governo nel marzo del 2011 ha presentato un disegno di legge costituzionale approvato dopo quattro mesi dal Parlamento, e ora in attesa dell'approvazione a maggioranza dei 3/5 delle due Camere riunite in seduta comune oppure della consultazione referendaria indetta dal Presidente della Repubblica¹³. Il contenuto innovativo del progetto di riforma costituzionale francese - che si riferisce anche al finanziamento della sicurezza sociale e non soltanto al bilancio dello Stato - è rappresentato dall'introduzione delle nuove leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP). Queste determineranno gli orientamenti pluriennali con una copertura di un periodo minimo di tre anni e le regole di gestione della finanza pubblica, fissando un tetto di spesa e un minimo di nuove misure in materia di entrate che le leggi finanziarie saranno tenute a rispettare per ciascun esercizio finanziario¹⁴.

Occorre osservare che oltre ad introdurre un nuovo e più specifico strumento legislativo, questa modifica comporta un cambiamento rilevante anche nella struttura gerarchica delle fonti in materia di finanza pubblica. La nuova legge-quadro, infatti, sarà subordinata ad una *loi organique* che, occupando una posizione di rango superiore rispetto alla legge ordinaria ma subordinata rispetto alla Costituzione, preciserà in dettaglio i contenuti della LCEFP. Ciò costituirà un legame stringente tra l'enunciazione del principio a livello costituzionale, e la definizione dei dettagli all'interno di una legge organica a cui sono vincolate le leggi ordinarie in materia di finanza. Infine, il sistema perfezionerà il suo meccanismo tramite il controllo obbligatorio da parte del *Conseil constitutionnel* che verificherà i saldi di bilancio iscritti nella legge finanziaria e nella legge per il finanziamento della sicurezza sociale e, nell'ipotesi di una censura, prescriverà l'adozione del bilancio dell'anno precedente in misura di un dodicesimo per ciascun mese.

Di fatto, al di là delle proposte di riforma delle rispettive Costituzioni, la Germania e la Francia hanno dimostrato il proprio impegno a voler uscire dalla crisi economica anche tramite la ricerca di altri strumenti finanziari e di progetti che coinvolgono gli altri Paesi dell'Unione europea. Da ultimo, al termine del vertice franco-tedesco del 16 agosto 2011, il Presidente francese e la Cancelliera tedesca hanno inviato al Presidente del Consiglio europeo un quadro di proposte che oltre all'istituzione di un governo economico per l'Europa (*Eurocouncil*) e all'introduzione di un'effettiva tassazione sulle transizioni finanziarie, prevede l'inserimento dell'obbligo del pareggio di bilancio nelle Costituzioni di tutti i Paesi della zona euro¹⁵.

Rivolto in particolare ai governi spagnoli e italiani - invitati a prendere decisioni forti per recuperare credibilità¹⁶ - questo messaggio ha certamente agito da *moral suasion* nei confronti della Spagna che, in tempi brevissimi, ha attivato il meccanismo di revisione per l'inserimento nella Costituzione del principio di stabilità del bilancio, già presente nell'ordinamento spagnolo ma solo a livello di legislazione ordinaria e organica¹⁷. Infatti, nonostante le fragorose proteste in piazza degli *indignados* e dei sindacati¹⁸, le due Camere

¹² Nel Rapporto presentato al Primo ministro nel giugno del 2010 (*Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*), il gruppo di lavoro parla di alcuni *chainons manquants* nelle previsioni normative vigenti: l'assenza di uno strumento che garantisca il primato delle leggi pluriennali sulle leggi finanziarie annuali; l'assenza di uno strumento che permetta il voto parlamentare sugli impegni europei assunti; la portata insufficiente del controllo del *Conseil constitutionnel* sulle leggi finanziarie. Il Rapporto è disponibile sul sito www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr.

¹³ Secondo l'art. 89 della Costituzione francese l'iniziativa della revisione della Costituzione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, e ai membri del Parlamento. Il progetto o proposta di revisione deve essere esaminato entro i termini stabiliti al terzo comma dell'articolo 42 e votato dalle due assemblee nello stesso testo. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata con referendum. Tuttavia, il progetto di revisione non è sottoposto a referendum quando il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in seduta comune; in tal caso, il progetto di revisione è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. L'Ufficio di Presidenza del Parlamento in seduta comune è quello dell'Assemblea nazionale.

¹⁴ M. SENSINI, *E il ministro: nella Costituzione i vincoli Ue sul debito pubblico*, in *Corriere della Sera*, 13 luglio 2011, www.corriere.it.

¹⁵ Il 17 agosto 2011 il Presidente Nicolas Sarkozy e la Cancelliera Angela Merkel hanno inviato al Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy una lettera contenente le proposte elaborate nel corso del vertice tenuto il giorno precedente. Il testo della lettera è disponibile all'indirizzo del sito istituzionale dell'Eliseo, www.elysee.fr.

¹⁶ In questi termini è l'invito fatto nel corso della Conferenza stampa congiunta Sarkozy-Merkel del 16 agosto 2011.

¹⁷ Prima dell'attuale riforma dell'art. 135 della Costituzione la disciplina del bilancio del settore pubblico nell'ordinamento spagnolo si fondava giuridicamente sull'art. 134 Cost. - che però non prevede espressamente l'obbligo del pareggio di bilancio - e su una serie di previsioni normative a livello ordinario (la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* approvata tramite il *Real Decreto Legislativo 2/2007* del 28 dicembre) e a livello organico (la *Ley Orgánica 5/2001* parzialmente riformata dalla *Ley Orgánica 3/2006*) che, nel rispetto del principio della *estabilidad presupuestaria*, prevedono il perseguimento dell'obiettivo di stabilità del bilancio anche per gli enti locali, un piano di riequilibrio, e la previsione di bilanci in equilibrio o in attivo per le Comunità autonome. Sulle politiche di bilancio in Spagna precedenti alla riforma del 2011 cfr. M. A. MARTÍNEZ LAGO, *Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presu-*

- facendo forza su un accordo tra il Partito popolare e quello socialista - hanno votato e approvato nel giro di una settimana il nuovo testo dell'art. 135 Cost.¹⁹, con una robusta maggioranza che supera notevolmente quella dei 3/5 prevista per il procedimento di revisione costituzionale. Sicché, ora, sulla base del principio di adeguamento delle azioni delle amministrazioni pubbliche al principio di stabilità di bilancio previsto dalla rinnovata disposizione costituzionale, le nuove regole (che troveranno una disciplina di dettaglio in una legge organica prevista per il mese di giugno 2012) dovranno fissare il tetto consentito alla spesa pubblica, le sanzioni in caso di mancato rispetto, e una soglia massima di debito derogabile solo in presenza di circostanze eccezionali.

3. L'art. 81 della Costituzione italiana: il dibattito dei Costituenti e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale

Quando la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione²⁰ e, in seguito, l'Assemblea plenaria²¹ si occuparono delle modalità di inserimento nella Costituzione italiana della disciplina del bilancio (*rectius* dei bilanci), venne dedicato un ampio spazio all'analisi dei problemi riguardanti la titolarità dell'iniziativa legislativa. E infatti, il timore che l'attribuzione dell'iniziativa in materia di bilancio al Parlamento potesse generare una politica di spesa demagogica²², aveva attraversato l'intero percorso costituyente²³ alimentato, tra l'altro, dalle parole di Luigi Einaudi che individuava il principale pericolo nella prassi di alcuni deputati di «proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle» al solo fine di rendersi popolari²⁴. Così si dispose l'esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione e alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio, e - accogliendo i rilievi di Einaudi, Mortati e Vanoni²⁵ - l'obbligo per le leggi con nuove e maggiori spese di indicare i mezzi necessari per farvi fronte²⁶.

puestaria, in *Quincena Fiscal*, 2005, pp. 9 ss.; G. CUÑADO AUSÍN, *El control externo del sector público y su contribución a la mejora de la gestión pública*, in AA. VV., *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 167 ss.

¹⁸ Sulle proteste degli indignados cfr. C. ARTONI, "No al tetto sul deficit pubblico". Anche in Spagna proteste contro le misure anti crisi, 5 settembre 2011, in *www.ilfattoquotidiano.it*; J. ROSATELLI, *Le proteste non smuovono il Parlamento. «Indignados» sconfitti, approvato il pareggio di bilancio nella Carta*, 8 settembre 2011, in *www.ilmanifesto.it*.

¹⁹ Secondo il nuovo art. 135 co. 1: «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria».

²⁰ Seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, pp. 417 ss.

²¹ Seduta del 17 ottobre del 1947, *Atti Assemblea Costituente, Assemblea plenaria*, pp. 1315 ss.

²² Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 152. Sul timore che i deputati possano avanzare delle proposte «determinando fermenti e solleticando appetiti a puro scopo demagogico» si veda l'intervento dell'on. Porzio nella seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 420.

²³ Furono avanzate numerose perplessità già nel corso del dibattito sviluppato nell'ambito della Commissione economica del Ministero per la Costituente incaricato di predisporre materiali per i lavori dell'Assemblea; per il dibattito si veda il *Rapporto della Commissione economica*, vol. V, parte I-II, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946 (ora parzialmente disponibile sul sito *www.ssef.it*).

²⁴ Così l'on. Einaudi in un intervento nel corso della seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 419; inoltre l'on. Lussu si espresse sul rischio che un'iniziativa parlamentare avrebbe potuto mettere in evidenza un deputato o un gruppo di deputati a «scopo propagandistico» intralciando l'opera del Governo, così l'intervento dell'on. Lussu nel corso della seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 421. Per un'analisi delle istituzioni parlamentari con riferimento alle procedure di bilancio cfr. F. COEN, C. CHIMENTI, *Il parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963, pp. 460 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999; L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 317 ss.

²⁵ Occorre rilevare che nel corso della seduta furono espresse alcune obiezioni a questa impostazione. Ad esempio, per l'on. Patricolo bisognava partire dal presupposto che il Parlamento è un istituto competente e cosciente, per cui non si può dubitare che le sue proposte rispecchino una effettiva necessità del Paese; mentre, pur condividendo le preoccupazioni degli onorevoli Mortati e Vanoni, l'on. Laconi proponeva di limitare l'iniziativa legislativa in materia di bilancio alla sola Camera; per entrambi gli interventi cfr. la seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 420.

²⁶ Nella prima formulazione proposta congiuntamente da Mortati e Vanoni il testo era: "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli". Soltanto dopo le opposizioni dell'on. Perassi si decise di accogliere la formulazione proposta dall'on. Bozzi che - parafrasando l'art. 43 della legge sulla contabilità di Stato - conteneva il termine *indicare* invece di *provvedere*; cfr. la seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 421.

Non fu inserito, invece, alcun vincolo esplicito al pareggio di bilancio, sebbene nell'intenzione di alcuni Costituenti - di Einaudi in particolare²⁷ - si potesse cogliere la richiesta di includere gli strumenti in grado di tutelare il principio del pareggio, attribuendo a questo un'efficacia maggiore rispetto ad una semplice garanzia dell'equilibrio formalmente determinato dal bilancio approvato²⁸. Basta rileggere l'intervento di Vanoni sull'approvazione finale del quarto comma dell'art. 81: per il Costituente questa disposizione normativa rappresenta la garanzia «del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare», sicché - oltre al Governo - qualsiasi forza che si agiti nel paese e avanzi proposte che comportino maggiori oneri finanziari deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio²⁹. D'altra parte, pochi anni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, muoveva nella stessa direzione anche l'esortazione del Presidente della Commissione finanza e tesoro a far salva la genuina volontà della Costituzione dinanzi alle nuove interpretazioni avanzate soprattutto dalla classe politica³⁰.

Ciononostante, quest'orientamento venne presto abbandonato in favore di una "rilettura" che la dottrina³¹ e la giurisprudenza costituzionale fornirono a partire dagli anni '60³². Di fatto, da allora, la Corte costituzionale nelle molteplici occasioni in cui ha affrontato la complessa questione interpretativa sull'esistenza o meno dell'obbligo del pareggio di bilancio in Costituzione, ha escluso la possibilità di una costituzionalizzazione di questo principio tra le righe dell'art. 81 co. 4 Cost., dal quale, invece, ha ritenuto di poter ricavare un principio di tendenziale equilibrio dei bilanci dello Stato, su base pluriennale oltre che su base annuale³³. Secondo la Corte, infatti, questa disposizione normativa non ha un significato contabile bensì una portata sostanziale che riguarda i «limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa»³⁴.

4. Il disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011

I quattro articoli dello schema di disegno di legge costituzionale contengono la modifica di tre articoli della Costituzione: l'articolo 53, a cui si aggiunge un nuovo comma che costituzionalizza il principio di pareggio di bilancio relativamente all'aggregato delle Pubbliche Amministrazioni; l'art. 81, la cui nuova formulazione introduce il principio nella disciplina specifica del bilancio dello Stato; e infine l'art. 119, le cui modifiche declinano il principio del pareggio di bilancio nella disciplina relativa alla finanza di Regioni, Comuni, Provin-

²⁷ Oltre che nei suoi interventi in sede di Assemblea costituente, Luigi Einaudi continuò sempre a sostenere la necessità di un vincolo più rigido al pareggio di bilancio nella Costituzione, si veda L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino, 1956, pp. 201 ss.

²⁸ Sul pareggio di bilancio nei lavori dell'Assemblea costituente si veda almeno V. ONIDA, *op. cit.*, pp. 151 ss.; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *www.astrid-online.it*; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, *www.rivistaaic.it*, pp. 15 ss. del *paper*.

²⁹ Intervento dell'on. Vanoni nel corso della seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, pp. 419-420.

³⁰ G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, 1955, Atti parl. cam. II, n. 1603-A e 1603-bis-A. Occorre ricordare che Giuseppe Castelli Avolio prese parte anche al Comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'art. 81 della Costituzione che raccolse gli esiti dei suoi lavori nella *Relazione del comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'art. 81 della Costituzione*, Istituto poligrafico, Roma, 1961.

³¹ In particolare V. ONIDA, *op. cit.*, pp. 159 ss.

³² Per le "riletture" dell'art. 81 Cost. fatte dalla dottrina si veda G. BOGNETTI, *op. cit.*, pp. 15 ss. Sul progressivo allontanamento dell'interpretazione dell'art. 81 Cost. dallo schema di equilibrio macro-finanziario delineato dal Costituente cfr. G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*; G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, novembre 2008, *www.forumcostituzionale.it*. Ampiamente N. LUPO, *Costituzione e bilancio (l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento)*, LUISS University Press, Roma, 2007.

³³ Sentenza n. 260 del 1990 Corte cost., in *Giur. cost.*, 1990, pp. 1550 ss.

³⁴ Sentenza n. 1 del 1966 Corte cost., in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1 ss. (con osservazione di V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria nelle leggi che importano "nuove o maggiori spese"*); nello stesso senso anche la sentenza n. 22 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 417 ss., e 12 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 71 ss.; in entrambe la Corte ha affermato che l'obbligo di indicare, nelle leggi diverse dal bilancio, i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese che esse comportino, si risolve nella determinazione di un incremento di entrata che assicuri il mantenimento del tendenziale equilibrio tra entrate e spese prefissato con l'approvazione del bilancio, e va osservato con rigore solo per le spese afferenti l'esercizio in corso, mentre altrettanto rigore non è richiesto riguardo agli esercizi futuri per i quali è sufficiente la previsione - non irrazionale né arbitraria - di una maggiore entrata in equilibrato rapporto con la spesa da effettuare nei successivi esercizi e in armonia con le previsioni economico-finanziarie del Governo.

ce e Città metropolitane³⁵. Sebbene la specifica regolamentazione sia demandata ad una legge che dovrà essere approvata a maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera - a causa della complessità tecnica che renderebbe difficoltoso un impianto dettagliato nella Carta costituzionale - già il disegno prevede due deroghe al principio. La prima riguarda la possibilità d'indebitamento nelle "fasi avverse del ciclo economico", in conformità con le regole europee che riferiscono i propri obiettivi al saldo strutturale delle Pubbliche amministrazioni ossia all'indebitamento netto depurato degli effetti ciclici e delle misure *una tantum*. Una seconda deroga, poi, è prevista nel caso di "stato di necessità" a cui non si riesca a far fronte con le ordinarie decisioni di bilancio³⁶.

È chiaro che con l'inserimento di uno stringente precetto costituzionale sul vincolo del pareggio di bilancio e sulla riduzione del debito pubblico, il Governo italiano mira a rassicurare i mercati uniformandosi alle indicazioni dell'Unione europea³⁷. Tuttavia occorre osservare che, se uno degli obiettivi è ottenere il rafforzamento della credibilità economica del Paese, difficilmente ciò potrà avvenire - almeno in tempi brevi - per mezzo di una riforma costituzionale. Questa richiede un procedimento di approvazione più lungo e aggravato, con un inevitabile differimento dei risultati che la riforma potrebbe comportare sull'economia italiana. Ecco perché, muovendo da questa perplessità, la dottrina ha individuato una soluzione di maggior impatto nell'opera interpretativa della Corte costituzionale e nella sua diffusione pubblica³⁸.

Una seconda obiezione potrebbe riguardare le concrete conseguenze economiche derivanti dall'imposizione di un vincolo costituzionale al pareggio di bilancio, sia in periodi di recessione sia in periodi di espansione economica. Infatti, la riduzione del gettito fiscale e il conseguente aumento delle spese per gli ammortizzatori sociali aggraverebbero enormemente una condizione di recesso già esistente. Allo stesso modo, in fasi di espansione economica, anche la fissazione di un tetto obbligatorio alla spesa finirebbe per danneggiare la crescita economica, limitando tutti quegli investimenti in favore del benessere e dello sviluppo della società cui non corrisponda una riduzione della spesa di pari importo³⁹. Del resto, non si tratta di un timore soltanto italiano: otto premi Nobel nella lettera inviata al Presidente Obama hanno espresso le proprie preoccupazioni sugli effetti perversi che deriverebbero dall'imposizione di un vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, che finirebbe per rappresentare un *camicia di forza economica* per lo Stato⁴⁰.

Ora, sebbene queste premesse indeboliscano notevolmente le ragioni dell'inserimento di un tale vincolo nella Costituzione italiana - lasciando, invece, aperta l'eventualità di nuovo percorso interpretativo per opera della Corte costituzionale - occorre soffermarsi su alcuni profili normativi del disegno approvato l'8 settembre 2011⁴¹.

Oltre all'enunciazione del principio secondo cui "il bilancio rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese" c'è la previsione di due deroghe al divieto dell'indebitamento⁴². Entrambe vanno salutate con favore poiché rispondono all'esigenza di prevedere situazioni correttive all'applicazione di un principio che, in assenza

³⁵ Cfr. la *Relazione illustrativa* dello schema di disegno di legge costituzionale in materia di pareggio di bilancio, consultabile sul sito www.governo.it.

³⁶ Secondo l'art. 2 del disegno di legge approvato l'8 settembre 2011, lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

³⁷ Al di là delle indicazioni ufficiali contenute nel *Patto euro plus*, è stata resa nota una lettera inviata il 5 agosto 2011 al Governo italiano dal Presidente della BCE, Jean-Claude Trichet, e dal Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, in cui si invita l'Italia ad assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e le adeguate riforme strutturali; il testo originale in lingua inglese è stato pubblicato dal Corriere della Sera il 29 settembre 2011, www.corriere.it.

³⁸ Sulla possibilità di un'interpretazione dell'art. 81 adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria v. A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2011, www.rivistaaic.it, secondo il quale un autorevole annuncio da parte della Corte costituzionale «costituirebbe, per i mercati finanziari e per le autorità europee, un segnale ben più forte e determinato dell'annuncio di una qualsivoglia futura modifica costituzionale».

³⁹ Per un'analisi dei rischi derivanti dalla fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica tramite la costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio si veda la *Lettera appello di un gruppo di professori universitari*, reperibile sul sito www.astrid-online.it.

⁴⁰ I firmatari della lettera sono: Kenneth Arrow, Peter Diamond, Eric Maskin, Carlo Schultze, William Sharpe e Robert Solow; Alan Blinder, ex vicepresidente del Board dei Governatori della Federal Reserve ed ex membro del Council of Economic Advisors, e Laura Tyson, ex presidente del Council of Economic Advisors ed ex direttore del National Economic Council; la lettera (nella traduzione italiana) è reperibile sul sito www.astrid-online.it.

⁴¹ Poiché la riforma coinvolge in questo nuovo sistema anche le amministrazioni locali, bisognerà considerare anche i numerosi problemi derivanti dal forte condizionamento del complesso percorso del cd. federalismo fiscale sull'applicazione del vincolo del pareggio di bilancio nelle Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

⁴² Occorre rilevare, inoltre, la ricomparsa del termine "provvedere" (riferito ai mezzi finanziari per far fronte a nuovi o maggiori oneri finanziari) invece di "indicare", inserito al fine di rafforzare il principio della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa, a palese richiamo della formula originariamente proposta da Mortati e Vanoni nel corso dell'Assemblea costituente.

di un sufficiente margine di flessibilità, sarebbe piuttosto penalizzante per l'economia dello Stato⁴³. Inoltre, l'elencazione delle precise ipotesi in cui è ammesso il ricorso all'indebitamento, ha l'indubbio vantaggio di evitare un'apertura incontrollata ad altre possibili deroghe rendendo più certa l'applicazione del principio⁴⁴. Ciononostante, occorre osservare che la notevole difficoltà interpretativa della formula "stato di necessità" (la cui dichiarazione qui è affidata alle Camere con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti), e la complessità di riconoscere quali siano le fasi che possano essere definite "avverse del ciclo economico", rischiano di annullare l'efficacia delle deroghe consentendo alle eccezioni di trasformarsi nella regola.

C'è, infine, un aspetto della disciplina che viene del tutto trascurato dal disegno di riforma costituzionale. Qui non si accenna né ai soggetti né alle modalità di verifica della conformità delle disposizioni legislative in materia di spesa al nuovo dettato costituzionale. Sicché si potrebbe considerare nuovamente la proposta risalente al 1984 - indicata nel corso della Commissione Bozzi - che prevedeva un ricorso in via diretta alla Corte costituzionale da parte della Corte dei Conti⁴⁵; oppure scegliere di affidare alle minoranze parlamentari il potere di un ricorso diretto nei casi di una sospetta violazione del nuovo principio costituzionale⁴⁶. O, ancora, si potrebbe dar seguito alla proposta di modifica dell'art. 16 co. 1 della legge 400 del 1988 con cui si affiderebbe alla Corte dei Conti il controllo preventivo di legittimità sui decreti legge e sui decreti legislativi «limitatamente alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge del decreto legge o dalla emanazione del decreto legislativo»⁴⁷.

Di certo questa nuova impostazione costituzionale convoglia ampi poteri nelle mani degli organi giurisdizionali, attenuando la responsabilità degli organi politici che si troverebbero a rispettare un principio di buon senso - già implicitamente deducibile dall'attuale formulazione costituzionale - solo perché scritto a chiare lettere nella Costituzione⁴⁸. Ciò, tuttavia, non senza conseguenze sul ciclo economico. E allora, se si tratta di inserire una nuova disciplina costituzionale priva di procedure certe e decifrabili che vincolerebbe pericolosamente il principio del pareggio di bilancio e la sua applicazione, potrebbe essere più opportuno recuperare l'orientamento interpretativo suggerito dai Costituenti e affidare il compito di ridurre il deficit di bilancio alle leggi ordinarie⁴⁹.

⁴³ Sulla necessità di inserire opportuni margini di flessibilità che consentano la corretta applicazione del vincolo di pareggio v. particolarmente C. GORETTI, L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, in *Short notes series*, 2/2011, www.econpubblica.unibocconi.it.

⁴⁴ In questo senso A. PACE, *op. cit.*

⁴⁵ Augusto Barbera e Nino Andreatta nel corso della Commissione Bozzi indicarono una soluzione nella possibilità per la Corte dei conti di valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti, potendo altresì investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme in questione. È bene ricordare che nel corso degli anni successivi furono avanzate altre proposte di riforma dell'art. 81 Cost., sia nel 1993 (dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali, De Mita-Iotti) sia nel 1997 (dalla Commissione bicamerale D'Alema). Mentre, per le proposte di legge di modifica dell'art. 81 Cost. nella XVI legislatura, si rinvia alla trattazione del dossier *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio*, cit.

⁴⁶ Su questa proposta M. ANIS, *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corriere della Sera*, 7 agosto 2011, www.corriere.it.

⁴⁷ È la proposta prospettata da A. PACE, *op. cit.*

⁴⁸ Di un "vincolo costituzionale di buona amministrazione" parla Valerio Onida nell'intervista di E. MARTINI, *Onida: Il pareggio di bilancio in Costituzione? È segno di impotenza politica*, in *Il Manifesto*, 8 settembre 2011; in tema anche V. ONIDA, *Lasciate stare la Costituzione*, in *L'Unità*, 7 agosto 2011.

⁴⁹ In questo senso Gaetano Azzariti, cfr. *Azzariti: Con il vincolo del pareggio di bilancio rigidità eccessiva in Costituzione*, in www.adnkronos.com.

PAREGGIO DI BILANCIO: QUALCOSA SI PUO' FARE

La nostra Costituzione, nell'affermare, all'art. 81, il principio dell'annualità dei bilanci e dei consuntivi approvati dalle Camere, dispone che con «la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese». La Consulta, nell'interpretazione di questa disposizione, pur negando che essa costituzionalizzi il principio del pareggio di bilancio, ha ripetutamente sottolineato che la norma in questione esprime il principio del tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale. Il che significa che, mentre l'obbligo di "copertura" va osservato nei confronti delle spese che incidono sopra un esercizio in corso, lo stesso rigore non sarebbe richiesto - per la Corte - per gli esercizi futuri.

Di qui la rilevanza del suggerimento della BCE, rivolto ai paesi dell'Unione europea, di inserire nelle rispettive Costituzioni il principio del pareggio di bilancio: suggerimento che il Governo Berlusconi ha fatto proprio nella riunione dell'8 settembre scorso mediante l'approvazione di uno schema di disegno di legge costituzionale nel quale, pur proclamandosi che «il bilancio rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese», giustamente si prevedono delle deroghe - sulla falsariga del progetto approvato dalla Commissione D'Alema (art. 103) e del progetto di revisione costituzionale approvato in Spagna da Camera e Senato lo stesso 8 settembre, ai sensi dell'art. 167 comma 1 Cost. sp. - nelle «fasi avverse del ciclo economico» ovvero ricorrendo «uno stato di necessità» non sostenibile «con le ordinarie decisioni di bilancio». Stato di necessità che deve essere «dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti».

Ma se il principio del pareggio di bilancio non può non implicare deroghe in considerazione di eventi eccezionali e se esso si esprime, nello schema di disegno di legge costituzionale, con le semplici parole che «il bilancio rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese», vien fatto di chiedersi se tale principio non sia già di per sé desumibile dall'attuale art. 81, senza alcuna forzatura lessicale ma con un'interpretazione adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria. D'altra parte, se è vero che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di tale loro natura sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento, è altrettanto vero che esse sono pur sempre scelte «discrezionali» e non «libere nel fine» (il che contrasterebbe con il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione). E quindi tali scelte, proprio perché discrezionali, non dovrebbero considerarsi sottratte in linea di principio al sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità spettante al giudice delle leggi.

*

Una siffatta svolta giurisprudenziale potrebbe poi spiegare un forte impatto politico-istituzionale se essa fosse in qualche modo portata alla conoscenza della pubblica opinione. Ad esempio, se essa autorevolmente annunciata, in un'intervista, dal Presidente della Corte costituzionale d'intesa con i suoi colleghi (mi vengono alla mente le forti pubbliche prese di posizione del Presidente della Corte costituzionale Francesco Saja, alla fine degli anni '80) indubbiamente costituirebbe, per i mercati finanziari e per le autorità europee, un segnale ben più forte e determinato dell'annuncio di una qualsivoglia futura modifica costituzionale, che in ogni caso non potrebbe essere definitivamente approvata che tra svariati mesi, e sempre che le Camere non vengano sciolte prima.

Con il che non intendo affermare che la modifica costituzionale dell'art. 81 non sia opportuna, anche se andrebbero comunque meditate le perplessità sollevate in sede Astrid (si dovrà alludere al pareggio del

bilancio di competenza, di cassa o di competenza economica? al pareggio del bilancio preventivo o del bilancio consuntivo?). E l'opportunità deriva da ciò, che nel proclamare il principio del pareggio, il nuovo art. 81 ne circoscriverebbe le possibili ineliminabili deroghe.

Ma c'è di più: la modifica costituzionale sarebbe necessaria sotto un altro ben preciso aspetto. E' infatti di tutta evidenza che, se nel "nuovo" art. 81 non viene introdotta alcuna specificazione con riferimento alla giustiziabilità costituzionale delle leggi che violano il dovere di pareggio, alla Corte costituzionale le relative questioni di costituzionalità verrebbero sottoposte, anche in futuro, dalla Corte dei conti con grande ritardo in sede di controllo di provvedimenti di spesa attuativi di leggi contrastanti con l'art. 81 Cost. o in sede di giudizio di parificazione del bilancio.

Di qui il suggerimento, già presente in dottrina, di riconoscere in Costituzione alla Corte dei conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale in materia di spesa pubblica.

*

Da un punto di vista operativo, sarebbe infine prospettabile una proposta che, se accolta, quanto meno dimostrerebbe la serietà con la quale ci si intende contrastare la spesa facile. Ed è la seguente: sarebbe assai importante, per la finanza pubblica, se venisse modificato (non a soppresso) il primo comma dell'art. 16 della legge n. 400 del 1988, con il quale alla Corte dei conti venne malauguratamente sottratto il controllo preventivo di legittimità sugli atti governativi "con forza di legge" adottati con decreto del Presidente della Repubblica, e cioè i decreti legge e i decreti legislativi delegati.

Tale controllo - sulla legittimità degli atti del Governo, ancorché aventi "forza di legge" - era stato infatti introdotto in Italia già ai tempi di Camillo Cavour, era rimasto in vigore anche sotto il fascismo e trovava (e trova) un chiaro ancorché implicito fondamento normativo nell'art. 100 della Costituzione («La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo...»).

Va anzi sottolineato che tale norma era stata così interpretata anche dal Governo, dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale nei primi quarant'anni di vita repubblicana.

Si sostenne invece in sede di discussione parlamentare della legge n. 400 (e la tesi fu poi sostenuta dal Governo presieduto all'on. De Mita in sede di conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti contro il Governo e le Camere) che il controllo di legittimità sugli atti con forza di legge è esercitato in esclusiva dalla Corte costituzionale. E la Corte costituzionale dette loro ragione con la discutibilissima sentenza n. 406 del 1988. Con il che la Corte non si avvide della diversità radicale che intercorre tra il controllo della Corte dei conti e il sindacato della Corte costituzionale. L'uno, quello della Corte dei conti, "necessitato", "preventivo" e sempre "superabile" dal Governo con l'ordine di registrazione con riserva; l'altro, quello della Corte costituzionale, "eventuale", "successivo" e "insuperabile" dagli altri organi costituzionali.

E allora: perché mai la sottrazione di questi atti del Governo al controllo preventivo della Corte dei conti potrebbe spiegare conseguenze pregiudizievoli sull'equilibrio di bilancio? Perché - e questo vale soprattutto per i decreti legislativi - una volta che il Governo, magari abusando della delega conferitagli dal Parlamento, introduca nel decreto legislativo nuove spese senza prevedere corrispondenti entrate (come impone l'art. 81 al terzo comma), non c'è nessun controinteressato in grado di contestare in giudizio la violazione della delega.

E quindi, mentre prima del 1988 era la Corte dei conti che poteva formulare al Governo i suoi rilievi prima dell'emanazione del decreto legge o del decreto legislativo, ora questi rilievi possono bensì essere effettuati dalla Corte dei conti, ma solo successivamente, in sede di controllo di legittimità dei provvedimenti amministrativi applicativi del decreto legislativo o della legge di conversione del decreto legge e non con effetto immediato. Le eventuali censure della Corte dei conti dovranno infatti essere sottoposte alla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo o del decreto convertito in legge.

Ho però detto che dovrebbe trattarsi di una "modifica" e non della "soppressione" del primo comma del citato art. 16. E spiego il perché.

E' infatti scontato che dopo oltre vent'anni di vigenza dell'art. 16 della legge n. 400, il Governo mal tollererebbe la riesumazione del controllo preventivo della Corte dei conti esteso alla generalità dei profili di legittimità. Di qui una soluzione intermedia che tenga conto dell'attuale secondo comma dello stesso art. 16, secondo il quale il Presidente della Corte dei conti, a richiesta dei Presidenti delle Camere, trasmette «le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge del decreto legge o dalla emanazione del decreto legislativo».

In questo senso si potrebbe infatti suggerire, in modifica dei primi due commi dell'art. 16, che alla Corte dei conti sia bensì nuovamente consentito il controllo preventivo di legittimità sui decreti legge e sui decreti legislativi ma «limitatamente alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge del decreto legge o dalla emanazione del decreto legislativo». E' infatti indubbio che, in ordine a questo tipo di valutazioni - che sono pur sempre di legittimità -, la Corte dei conti è ben più attrezzata del Parlamento, del Governo e della stessa Corte costituzionale.

IL PAREGGIO DI BILANCIO IN GERMANIA: UNA RIFORMA COSTITUZIONALE POSTNAZIONALE?

1. Rilievo della riforma costituzionale tedesca del 2009.

La riforma costituzionale tedesca che ha introdotto un freno al debito pubblico (c.d. *Schuldenbremse*) rappresenta un imprescindibile punto di riferimento per qualsiasi iniziativa normativa di analogo tenore¹. L'*exemplum* tedesco assume un particolare valore in ragione di alcuni fattori: in primo luogo, per il primario ruolo politico che la Repubblica federale di Germania svolge all'interno dell'Unione europea; in secondo luogo, per la peculiare attenzione che il legislatore costituzionale tedesco ha sempre mostrato nei confronti della c.d. costituzione finanziaria, che disciplina con inusuale precisione i rapporti finanziari tra Federazione (Bund) e Stati membri (*Länder*); in terzo luogo, per l'apparente cambio di marcia che questa riforma implica, ove solo si pensi che le precedenti regole costituzionali in materia di bilancio, in particolare la c.d. *golden rule* introdotta con la riforma costituzionale del 1969, hanno consentito alla Germania di sviluppare intensamente il carattere di socialità della propria forma di stato; infine e con riferimento ad aspetti più congiunturali, per le legittime domande sul rapporto di causa-effetto tra la riforma costituzionale e il contesto economico internazionale.

Prima di esaminare più da vicino i contenuti della riforma, pare opportuno dedicare qualche attenzione proprio al contesto internazionale e nazionale in cui essa prende forma.

2. Il contesto internazionale e nazionale della riforma.

La crisi finanziaria internazionale esplosa nel 2007 e la recessione economica che ne è seguita hanno indubbiamente provocato un maggiore ricorso delle istituzioni nazionali al debito. Ciò è particolarmente vero per gli Stati Uniti d'America e per l'Europa. E' noto che, se l'Italia ha una esposizione debitoria del 120% rispetto al prodotto interno lordo, quella della Germania si assesta intorno al 76%². Dunque, livelli d'indebitamento decisamente differenti ma ugualmente presenti, nonostante le regole del Patto di Stabilità e Crescita adottate a livello di Unione Europea.

Con la modifica dell'art.115 della Legge fondamentale tedesca (da ora LF) -intervenuta, come si è detto, nel 1969- si cercò di porre un freno all'indebitamento attraverso la c.d. *golden rule* che permette il ricorso al debito solo per le spese in conto capitale³. L'effetto frenante fu tuttavia parziale poiché l'aumento del debito pubblico ha avuto luogo anche dopo l'introduzione di tale principio nella Legge fondamentale e nelle costituzioni di alcuni *Länder*⁴. Non si deve tuttavia dimenticare che la presenza della *golden rule* ha contribuito alla costruzione dello Stato del benessere, attraverso notevoli investimenti pubblici nelle infrastrutture e nell'istruzione pubblica.

E' sullo sfondo di questo panorama che bisogna inoltre collocare alcuni ulteriori fattori istituzionali che possono contribuire a spiegare le cause della riforma costituzionale in esame. Tra questi va innanzitutto menzionata la Riunificazione, che ha sicuramente contribuito all'innalzamento dell'indebitamento: dal 1991 al 2008 la quota di debito pubblico passa dal 39,1% al 63,3%⁵.

1 La riforma costituzionale è contenuta nel *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* del 29 luglio 2009. Ad inizio di settembre 2011 anche il Governo italiano ha presentato un disegno di legge costituzionale in materia di pareggio di bilancio.

2 Tali dati sono indicati da L.P.FELD, T.BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution*, in *Review of Law & Economics*, 2010, 365-6.

3 Regola poi introdotta anche in Italia, con la riforma costituzionale del 2001, all'art.119, c.6, Cost.

4 FELD, BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt*, cit., 370-1; FEDERAL MINISTRY OF FINANCE, *Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany*, in www.kas.de, 2; SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, aprile 2011 n.287, 8; J.SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, in www.irefeurope.org, 3.

5 FELD, BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt*, cit., 377; K.HIMPELE, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Linken*, Wien, Juni 2010, 16.

Un altro importante fattore è costituito dalla organizzazione federale della Germania. Per quanto i *Länder* non siano muniti di una forte autonomia finanziaria, soprattutto sul versante delle entrate, è pur vero che essi non hanno sempre perseguito rigorose politiche di bilancio. Sono ancora vividi nella memoria le vicende di due *Länder*, *Saarland* e *Bremen*, che, nel 1992, sostennero, prima sul piano politico e delle relazioni intergovernative e poi su quello contenzioso, di non essere in grado di superare i propri problemi fiscali e di aver diritto ad ottenere la dichiarazione dello stato di emergenza finanziaria (al fine di ottenere contributi federali *ad hoc* in base all'art.107 LF). Il Tribunale costituzionale federale accolse i ricorsi dei due *Länder* e la Federazione fu costretta a pagare⁶.

Nel 2006 il *Land Berlin* propose al Tribunale costituzionale una medesima richiesta. A riprova del mutato clima politico-economico, il Giudice delle leggi tedesco, con la sentenza del 19.10.2006, contestò il carattere eccezionale delle difficoltà finanziarie in cui versava il *Land* in questione, sostenendo che esso poteva fronteggiare tali difficoltà autonomamente e senza il ricorso ai contributi federali. Contestualmente lo stesso Giudice invitò il legislatore tedesco ad adottare regole più stringenti per evitare eventuali futuri stati di emergenza di altri *Länder*⁷.

Ai fini di una corretta valutazione dei fattori causali della riforma costituzionale non va da ultimo trascurata la politica fiscale dei più recenti governi federali. E' infatti facile constatare che dal 2000 al 2006 con la coalizione rosso-verde del cancelliere G.Schröder e poi dal 2006 con la coalizione giallo-nera del cancelliere A.Merkel il governo tedesco ha scelto una politica di riduzione della pressione fiscale e quindi di riduzione delle entrate, che ha reso più difficile gestire il forte debito pubblico accumulatosi fino a quel momento⁸.

3. Il contenuto della riforma.

La riforma costituzionale del 2009 si caratterizza per aver introdotto il principio del pareggio del bilancio senza il ricorso al prestito. Tuttavia l'osservatore straniero non deve sottovalutare una importante considerazione riguardante, ancora una volta, l'organizzazione federale tedesca giacché le modifiche costituzionali del 2009 sono considerate come una tappa ulteriore del processo di riforma del federalismo tedesco, avviato con la precedente e penetrante riforma costituzionale del 2006. Questa valutazione più ampia si rivela indispensabile per comprendere il diverso trattamento che ricevono Federazione e *Länder* all'interno della nuova disciplina costituzionale (3.1.). Va inoltre considerato che il legislatore costituzionale ha previsto delle eccezioni alle regole di carattere sia 'oggettivo' che soggettivo, in considerazione delle particolari situazioni finanziarie in cui versano alcuni *Länder* (3.2.). Altro aspetto da prendere in considerazione per una valutazione generale della riforma costituzionale riguarda l'aspetto strutturale, organizzativo da essa previsto, con riguardo sia al ruolo del Parlamento sia alla previsione di controlli organici *ex post* (3.3.).

3.1. La differente posizione della Federazione e dei *Länder* in relazione alla componente strutturale del debito.

Venendo all'esame dei contenuti della riforma, il principio-base stabilito dalla riforma è contenuto nell'art.109, c.3, LF, il cui primo periodo stabilisce che «i bilanci della Federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito»⁹. Rispetto a questo principio il legislatore costituzionale tedesco ha differenziato la posizione della Federazione da quella dei *Länder*. Infatti solo alla prima viene lasciato un ristretto margine di manovra, poiché, per quanto riguarda il bilancio della Federazione, il principio è considerato rispettato «se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto

6 BVerfGE 86, 148, 358 ss.

7 BVerfG, 2, BvF 3/03.

8 Può spiegarsi così la tesi di HIMPELE, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern*, cit., 18-9, 21, 23, che conclude (p.137) l'ampio e documentato studio sostenendo che la riforma costituzionale in esame ha svolto sostanzialmente la funzione di legittimazione dei tagli federali di spesa ("Legitimation einseitiger Ausgabenkürzungen"). Da un'opposta prospettiva vi è invece chi sottolinea altri fattori che rendono la costituzione finanziaria tedesca disponibile all'indebitamento dei vari livelli di governo: la scarsa autonomia finanziaria dei *Länder*; la forte interdipendenza orizzontale e verticale dei rapporti finanziari; la garanzia costituzionale, intestata alla Federazione, di condizioni di vita omogenee. Ciò favorisce le richieste dei più diversi gruppi d'interesse che, conducendo ad un uso strategico e orientato al breve periodo dell'indebitamento pubblico, finiscono per gravare sulle risorse pubbliche (il problema economico del c.d. common pool): FELD, BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt*, cit., 373 ss. Lo studio di Himpele, svolto per conto del raggruppamento politico *Die Linke*, rappresenta un utile contrappunto sul tema del pareggio di bilancio ed è per questo che ad esso si farà spesso riferimento.

9 La traduzione italiana del testo della riforma è quella realizzata dalla citata ricerca del Servizio Studi del Senato, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*.

interno lordo nominale»¹⁰. Ai *Länder* non è lasciato lo stesso spazio sulla componente strutturale del debito, anche se la Legge fondamentale rimette all'autonomia normativa degli stessi la disciplina dei dettagli¹¹. L'unica forma di compensazione alla maggiore rigidità nei confronti dei livelli regionali è data dal fatto che, mentre la nuova disciplina è immediatamente efficace per la Federazione, la riforma lascia tempo ai *Länder* fino al 2020 per rientrare nei parametri stabiliti dal citato art. 109 LF¹².

Il differente 'status' ovvero la differenziazione prevista dal legislatore costituzionale tedesco rappresenta un cambio di marcia nell'andamento dei rapporti Federazione/*Länder* di tale entità da poter, in futuro, produrre notevoli mutamenti sulla forma di stato. La ferrea costrizione nello svolgimento delle politiche di bilancio dei singoli *Länder* potrà infatti favorire l'obiettivo di evitare *bail out*, 'fallimenti' dei singoli *Länder*¹³. Allo stesso tempo, però, la riduzione dei margini di manovra, associata ad una scarsa autonomia finanziaria sul versante delle entrate dei *Länder*, potrà mettere seriamente in crisi uno dei principali motori dello stato del benessere tedesco -quello appunto costituito dal fronte dei *Länder*-, sol che si pensi che cultura e infrastrutture, per prendere due materie di rilevante impatto sociale, sono politiche affidate fondamentalmente ai livelli regionali tedeschi.

Insomma, la riforma accentua il ruolo della Federazione di garante ultimo delle uniformi condizioni di vita - clausola che, come è noto, caratterizza lo stato sociale tedesco-, anche perché essa, a differenza dei *Länder*, può comunque agire sul versante delle entrate finanziarie¹⁴.

3.2. Le eccezioni al principio del pareggio di bilancio.

Accanto a questa componente strutturale del debito pubblico la Legge fondamentale prende poi in considerazione la dimensione ciclica, prescrivendo che, ove si presentino andamenti congiunturali che deviano dalla normalità, si debba tener conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che in quelle di declino¹⁵. La disposizione, che riprende da vicino quanto prevedono le regole dei Trattati dell'Unione europea, è stata oggetto di forti critiche perché, non specificando il concetto di situazione normale (Normallage), non permetterebbe neppure di stabilire l'inizio dell'andamento congiunturale 'deviante'¹⁶.

Nella disposizione appena esaminata il legislatore costituzionale prevede poi la possibilità di deroga (Ausnahmeregelung) alla nuova regola aurea nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria¹⁷. Tuttavia il superamento dei limiti posti al ricorso al prestito è sottoposto a una decisione, adottata a maggioranza, del *Bundestag* e alla presentazione di un piano di ammortamento¹⁸.

Altra deroga temporanea alla regola del pareggio di bilancio riguarda i cinque *Länder* di *Berlin*, *Bremen*, *Saar*, *Sachsen-Anhalt* e *Schleswig-Holstein*, ai quali il legislatore costituzionale prevede che possano essere destinati aiuti di consolidamento tra il 2011 e 2019 per un importo pari a 800 milioni di euro. L'art.143d, c.2, LF, entra nel dettaglio dell'ammontare e delle modalità di distribuzione di questa somma, ma il punto centrale è che la concessione di tali aiuti è subordinata all'adozione di misure annuali di riduzione dei rispettivi *deficit* al fine di un rientro totale entro la fine del 2020. In ragione di questa previsione i cinque

10 Periodo quarto del citato art.109, c.3, nonché art.115, c.2, LF.

11 Periodo quinto dell'art.109, c.3, LF.

12 Art. 143d, c. 1, per. 3, LF.

13 Questo effetto della riforma è sottolineato da SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany*, cit., 3 e da A.ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania*, in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 10, 2010, 57, secondo i quali la maggiore rigidità sarebbe dovuta a una sostanziale sfiducia della Federazione nei confronti delle politiche di bilancio dei *Länder*.

14 Durante l'approvazione della riforma sono stati espressi dubbi sulla costituzionalità dei vincoli soprattutto in rapporto al parametro dell'autonomia di bilancio e della statalità (*Eigenstaatlichkeit*) dei *Länder*: sul punto si v. HIMPELE, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern*, cit., 23-7, che riassume le principali posizioni critiche, e soprattutto B.FASSBENDER, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer 'Schuldenbremse' für die Länder*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, 739-40.

15 Così nella citata traduzione italiana. Nell'originale l'art.115, c.2, per.3, LF, recita: "Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen". Il testo continua stabilendo la registrazione degli scostamenti dalla soglia massima consentita su un apposito conto di controllo e rinviando a una legge federale per i dettagli.

16 HIMPELE, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern*, cit., 26 e 32.

17 Art.109, c.2, per.3, LF.

18 Art.115, c.2, per.6 e 7, LF.

Länder in questione non potranno beneficiare degli aiuti previsti per il caso di un'emergenza di bilancio.

3.3. Ruolo della seconda camera e controllo ex post.

Della riforma vanno segnalati anche due importanti aspetti organizzativi. In primo luogo, il frequente coinvolgimento della seconda camera nell'adozione della gran parte degli atti che devono implementare la nuova disciplina costituzionale. Il *Bundesrat* interviene infatti nella fase di erogazione degli aiuti di consolidamento ai cinque *Länder* finanziariamente esposti poiché suddetti aiuti vengono stanziati sulla base di un accordo amministrativo in applicazione di una legge federale che richiede l'approvazione del *Bundesrat*¹⁹. Anche per la disciplina di dettaglio, da adottarsi sempre in forma di legge federale, nonché per la concreta ripartizione degli oneri finanziari, legati a tali aiuti di consolidamento, tra Federazione e *Länder*, sono richieste due leggi, sulle quali è necessario l'assenso della seconda camera²⁰. Infine il *Bundesrat* è chiamato a dare la propria approvazione anche sulle eventuali disposizioni con le quali possono essere regolati diverse questioni dirette ad evitare un'emergenza di bilancio. Esse sono indicate dall'art.109a LF, con la espressa richiesta dell'adozione con legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

E' stato notato che il forte coinvolgimento del *Bundesrat* andrebbe in controtendenza rispetto alla riforma costituzionale del 2006, con la quale si era cercato di limitare l'intervento di questo importante organo, nella forma appena indicata dell'approvazione, in gran parte della legislazione federale. E ciò al fine di semplificare il procedimento legislativo ma, soprattutto, di liberare la maggioranza al governo dalla non infrequente morsa di un *Bundesrat* nel quale si può registrare una maggioranza di colore diverso rispetto a quella presente nell'asse Governo federale-*Bundestag*²¹. L'osservazione è senz'altro corretta, anche se va bilanciata con la forte opposizione che molti *Länder* hanno esercitato nei confronti della riforma in commento nel corso della sua approvazione. Questo dato di fatto lascia ben comprendere l'inevitabilità del compromesso politico raggiunto grazie al coinvolgimento della camera rappresentativa dei *Länder*.

Il secondo aspetto organizzativo, che si segnala all'attenzione del lettore, riguarda la previsione di un controllo continuo sulla gestione del bilancio federale e dei *Länder* da parte di un organismo comune che il legislatore costituzionale ha chiamato Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*)²². Secondo una risalente prassi del diritto costituzionale finanziario tedesco, il Consiglio dovrebbe svolgere un ruolo eminentemente tecnico e di supporto alle scelte di bilancio e di condivisione delle stesse da parte dei partiti politici. Inoltre le sue decisioni e i documenti di lavoro, per espressa previsione costituzionale, devono essere resi pubblici.

Le valutazioni sul Consiglio sono di segno opposto. Mentre per alcuni esso può contribuire a una migliore strutturazione dei rapporti intergovernativi, aumentando anche il livello di trasparenza delle decisioni finanziarie²³, altri sottolineano criticamente la mancanza di poteri sanzionatori del Consiglio²⁴.

4. Perché una riforma costituzionale postnazionale.

Prima di tentare qualsiasi valutazione, è bene fornire i numeri con i quali la riforma costituzionale è stata approvata. Al *Bundestag* essa ha ottenuto 418 voti favorevoli, 109 contrari e 48 astenuti, mentre al *Bundesrat* (dove, come è noto, il voto non è espresso *per capita* bensì *per Land*, a ciascuno dei quali spetta un certo numero di voti assegnato sulla base della popolazione) ha ricevuto 58 voti favorevoli su un totale di 69 (i *Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern* e *Schleswig-Holstein* si sono espressi in senso contrario). La riforma costituzionale è stata dunque votata da più dei due terzi dei membri della camera bassa, con un ampio coinvolgimento, in particolare, del maggiore partito di opposizione, la SPD²⁵. Fatta questa necessaria premessa, è poi inevitabile riconoscere che dietro la veste formalmente tecnico-finanziaria della riforma costituzionale c'è un contenuto non solo eminentemente politico ma anche fortemente vincolante per le

19 Art.143d, c.2, per.3, LF.

20 Art.143d, cc.2 e 3, LF.

21 ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la Republica Federal de Alemania*, cit., 68.

22 L'organo è previsto dall'art.109a LF. Secondo l'art.1 del *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen* del 10.8.2009 (la legge che, a pochi giorni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, ha dato attuazione al suddetto art.109a LF), fanno parte del Consiglio il ministro federale delle finanze, i ministri delle finanze dei *Länder*, il ministro federale per l'economia e la tecnologia; le decisioni vengono prese con il voto della Federazione cui devono aggiungersi i due terzi dei *Länder*.

23 SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany*, cit., 2.

24 FELD, BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt*, cit., 386.

25 L'appoggio della SPD è facilmente ricavabile dalla lettura dell'opuscolo esplicativo: SPD (*Bundestagsfraktion*), *Föderalismusreform II. Ergebnisse*.

future scelte politico-economiche del legislatore tedesco.

E tuttavia, se le scelte costituzionali del 2009 vengono osservate in una prospettiva non legata strettamente al diritto interno, nazionale, bensì in una ottica più ampia, attenta a collocare la riforma in un contesto europeo e globale, esse sembrano degne di un giudizio complessivamente positivo. Mi pare di poter dire, innanzitutto, che quella in esame rappresenta un esempio di riforma costituzionale che si colloca in un rapporto di causa-effetto con lo sviluppo dell'ordinamento dell'Unione europea. E' in rapporto di effetto, perché i criteri di stabilità voluti dall'Unione hanno rappresentato il punto di riferimento del legislatore costituzionale tedesco. La prova formale di questo legame è il nuovo art.109, c.2, LF, che rinvia espressamente all'art.104 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Ed è in rapporto di causa, perché la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio non potrà non avere effetti sui futuri sviluppi delle regole economiche e delle scelte finanziarie sia dell'Unione europea che dei singoli Stati membri. Per averne la riprova, in questo caso, basta guardare al disegno di legge costituzionale in materia di pareggio di bilancio presentato dal Governo italiano ad inizio di settembre 2011.

A mio avviso, questa riforma non ha un mero rilievo nazionale né, allo stesso tempo, serve ad adeguare passivamente il diritto interno a quello unionale. Infatti, per quanto profondamente radicata nella cultura istituzionale tedesca dal punto di vista della manutenzione costituzionale e dei contenuti, questa può essere considerata *la prima riforma costituzionale postnazionale*. Con ciò voglio dire che essa si cura indubbiamente dei conti pubblici interni ma è pensata in un'ottica europea e forse globale ed è anche all'interno di questi più ampi livelli ordinamentali che finirà per svolgere i propri effetti, pur se, ovviamente, in forma indiretta.

Lo strabismo del legislatore costituzionale è infatti evidente. La sua attenzione è rivolta, certo, alle difficoltà immediate dei conti pubblici della Federazione e dei *Länder*. Ma non solo! I cambiamenti demografici in atto, con i drammatici risvolti sul sistema pensionistico dei prossimi decenni, e la maggiore sensibilità verso un tema che in Italia è per lo più sbandierato ma poco praticato, quale quello della nostra responsabilità per le generazioni future, sono problemi a cui la riforma prova a rispondere²⁶. Ma è soprattutto la consapevolezza di essere parte di un più ampio ordinamento giuridico in cui l'ordine dei conti pubblici rappresenterà sempre più un elemento discriminante nelle scelte di politiche economiche dell'Unione, ad aver guidato il legislatore costituzionale.

Adottando quindi una prospettiva di analisi integrata -che cioè si proponga di considerare la riforma come un *medium* attraverso cui un ordinamento nazionale si rapporta a, e intende incidere su, più ampi processi, europei e globali, d'integrazione-, perdono di forza alcune pur interessanti critiche all'uso della norma costituzionale in Germania. In sintesi, la più ricorrente sostiene che la disciplina avrebbe un carattere troppo dettagliato, poco conforme alla natura di principio delle norme costituzionali, recante in sé il rischio di essere così superata, nel breve periodo, da una realtà in rapida e continua trasformazione²⁷.

A questa posizione critica può obiettarsi, in primo luogo, che non va perso di vista l'obiettivo principale della riforma, vale a dire il pareggio di bilancio senza ricorrere al prestito. Questa prescrizione, posta ad inizio del nuovo art.109, c.3, LF, ha infatti una evidente natura di principio (che sia condivisibile o meno dal punto di vista politico-economico, è ancora altra questione)²⁸. Ed è difficile pensare, proprio in virtù di tale natura, che essa sia soggetta a rapida obsolescenza.

Si può, d'altro canto, concordare sull' 'audacia' del legislatore costituzionale che, all'interno della medesima disposizione, si è spinto ad apporre un limite numerico al ricorso al prestito (0,35), in ciò simile ad Ulisse che, pur di ascoltare il canto delle sirene, decise di farsi legare dai propri marinai. Forse, come sostenuto da alcuni, avrebbe dovuto più moderatamente scegliere la forma della norma di scopo (Normziel)²⁹. Sarà il tempo a dirci della adeguatezza della scelta.

Va però osservato che la Legge fondamentale non è nuova a discipline molto precise, quasi minuzionese, soprattutto nella sfera dei rapporti finanziari tra Federazione e *Länder*: basti pensare al dettaglio con cui è

26 Si consideri che perfino HIMPELE, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern*, cit., 18 e 130, nel documento critico elaborato per *Die Linke*, non contesta l'opportunità di tenere in conto questo tipo di responsabilità, limitandosi solo a criticare i mezzi con cui il legislatore costituzionale ha cercato di darvi conto.

27 ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la Republica Federal de Alemania*, cit., 68 e R.PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2011, 95 ss.

28 Sul punto si ricorda ancora la posizione estremamente critica di HIMPELE, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern*, cit., 17 e 20, che ritiene invece percorribile una politica di indebitamento qualora i vantaggi dell'indebitamento superino i costi.

29 FASSBENDER, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder*, cit., 740-1.

disciplinato il riparto delle entrate tributarie. Infatti, a differenza della stragrande maggioranza delle costituzioni finanziarie di Stati federali, in questo caso è la Legge fondamentale -e non la legge (ordinaria, organica, costituzionale a seconda dei casi) cui normalmente rinviano le norme costituzionali- a stabilire le quote³⁰. Infine bisogna rammentare l'estrema cura nella manutenzione costituzionale che caratterizza il legislatore tedesco.

Proprio questa maggiore attitudine alla revisione costituzionale permette alla presente analisi di lasciare sullo sfondo altre critiche, che, per quanto perspicue, paiono di portata più limitata e comunque superabili attraverso futuri aggiustamenti. Tra queste sono da menzionare le critiche relative: ai tempi di attuazione della riforma, ritenuti da alcuni troppo lunghi; al mancato coinvolgimento del *Bundesrat* nella decisione sul superamento dei limiti nei casi di calamità naturali o di situazioni eccezionali di emergenza finanziaria; alla mancata esplicita estensione della disciplina costituzionale agli enti locali; all'opportunità degli aiuti di consolidamento ai cinque *Länder* con problemi finanziari³¹. Del resto, è noto che sono state già presentate, in particolare, dalla SPD proposte di riforma, dirette tuttavia a rendere ancora più stringenti i criteri per le scelte di bilancio del Governo. Nella proposta di modifica dell'art.115 si prevede addirittura che il Governo federale, per gli anni 2011-2015, debba prendere come punto di partenza il bilancio del 2010 (dal quale l'attuale Governo, nella redazione del bilancio per il 2011, si è distanziato ritenendo di avere uno spazio discrezionale)³².

Se un aspetto critico va evidenziato, questo riguarda gli effetti di forte limitazione che la nuova disciplina costituzionale finisce per esercitare sull'autonomia di bilancio dei *Länder*. E' facile infatti prevedere che, a meno di futuri sostanziosi ampliamenti dell'autonomia finanziaria dei *Länder*, la riforma finirà per ridurre gli spazi di manovra dei livelli regionali e per rafforzare ulteriormente le tendenze centralizzanti che hanno fatto della Germania, secondo una autorevole definizione già molto risalente, un "*unitarische Bundesstaat*" (K.Hesse). Ma anche in proposito conviene riflettere sulla circostanza che i livelli centrali dei paesi dell'Unione europea (gli Stati, le Federazioni, per intenderci) assumono sempre più, nella elaborazione e poi nella gestione delle politiche unionali, il ruolo che gli stati membri hanno nelle federazioni (i *Länder*, le Regioni, le Comunità). In altre parole, anche il processo di accentramento che si svolge all'interno della Repubblica federale tedesca va letto e interpretato alla luce del più ampio processo di integrazione europeo.

30 Cfr., ad esempio, l'art.106, c.3, LF.

31 Per queste critiche cfr. FELD, BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt*, cit., 385-6.

32 Cfr. Deutscher Bundestag, 17.Wahlperiode, Drucksache 17/4666.



Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

SHORT NOTES SERIES

**La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.
Prime riflessioni**

Chiara Goretti, Luca Rizzuto

Short note n.2

August 2011

www.econpubblica.unibocconi.it

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni

di

Chiara Goretti e Luca Rizzuto¹

Il Patto Euro Plus siglato nel marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo europei contiene un impegno degli Stati membri ad adottare regole fiscali nazionali coerenti con quelle sovranazionali, al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti. A partire dal 1992, anno di introduzione dei celebri limiti del 3 e 60 per cento previsti dal Trattato di Maastricht, il *framework* fiscale europeo si è evoluto ed arricchito, per riflettere le specificità dell'esperienza di applicazione. Oggi la sorveglianza multilaterale prevede che ciascun paese persegua un obiettivo di medio termine, che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo di bilancio². Vincoli ancora più stringenti (sull'evoluzione della spesa e sul debito) sono attesi con il completamento dell'ulteriore ciclo di revisione delle procedure di coordinamento delle politiche economiche (cd. nuova *governance* economica europea)³.

La Germania ha già introdotto (nel 2009) una regola fiscale costituzionale che indica, sia per il livello federale che per i *Länder*, l'obbligo di equilibrio tra entrate e spese⁴. In Francia è in discussione un disegno di legge costituzionale che recepisce alcuni elementi del *framework* economico europeo⁵. Anche in Italia l'allineamento delle regole interne a quelle europee è all'ordine del giorno; in particolare, l'introduzione in Costituzione del vincolo di pareggio di

¹ Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica. Le opinioni espresse nel presente lavoro non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

² Il parametro di riferimento è l'indebitamento netto strutturale, cioè il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum*.

³ Si veda Senato della Repubblica, Dossier Elementi di documentazione n. 36 (ottobre 2010) e Elementi di documentazione n. 42 (dicembre 2010).

⁴ Si veda Franco D., Zotteri S. (2010).

⁵ Per una disamina delle esperienze internazionali si veda: Camera dei deputati, Dossier Documentazione e ricerche n. 267 (agosto 2011) e Senato della Repubblica, Dossier Elementi di documentazione n. 52 (agosto 2011).

bilancio, già indicata come priorità nell'ambito del Documento di economia e finanza 2011, è uno dei principali punti del pacchetto di interventi preannunciato dal Governo in seguito alle persistenti turbolenze dei mercati finanziari dei primi giorni di agosto 2011; l'iniziativa è stata più volte sollecitata da autorevoli commentatori e numerose sono le iniziative parlamentari in tale direzione.

Molteplici e complesse sono le questioni che si pongono per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, sia nella valutazione delle concrete modalità di inserimento del principio nella Carta, sia con riferimento alle modifiche richieste nell'area della legislazione contabile e dei regolamenti parlamentari, che dovrebbero accompagnare il percorso di riforma.

Il presente lavoro esamina brevemente alcune delle problematiche che emergono dall'obiettivo di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio; si tratta di considerazioni introduttive, che non hanno la presunzione di esaustività (verosimilmente altri e rilevanti problemi potrebbero emergere nel corso del dibattito), ma sono dirette a evidenziare come la credibilità della iniziativa stessa dipenda dalla capacità di innervare in tutti gli ambiti decisionali e attuativi il valore della stabilità finanziaria.

1. Aspetti sistemici

L'inserimento nella Costituzione del principio del bilancio in pareggio in una formulazione coerente con la Carta vigente richiede di affrontare alcune questioni preliminari, sistemiche. Nella Carta costituzionale, la finanza pubblica è trattata in due punti, entrambi posti nella seconda parte della Costituzione: l'articolo 81 relativo al bilancio dello Stato, inserito nel Titolo I, nell'ambito della sezione relativa alla formazione delle leggi, e l'articolo 119 nell'ambito del Titolo V, relativo a regioni, province, comuni. Una modifica costituzionale ispirata alle regole europee dovrebbe

riguardare sia il livello centrale, che le autonomie territoriali, agendo su entrambi gli articoli richiamati. Una correzione che intervenga separatamente sul bilancio dello Stato e su quello degli enti territoriali potrebbe, però, presentare un minor vigore comunicativo, perché riferita a parti che nella visione delle regole europee compongono l'aggregato unitario di riferimento dato dalle amministrazioni pubbliche. Utile sarebbe quindi una formulazione che introduca in Costituzione l'universo delle Amministrazioni pubbliche.

L'equità intergenerazionale, valore tra i primi nelle motivazioni che sollecitano una gestione sana della finanza pubblica, o l'adesione ai principi di economico-finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea potrebbero suggerire un richiamo di ampio respiro, ad esempio nella prima parte della Costituzione (tra i rapporti economici? in quelli del lavoro, affiancato al principio della progressività del sistema tributario?), cui far seguire le modifiche puntuali dei due articoli richiamati.

Tale soluzione incontra - a sua volta- alcune controindicazioni. La Costituzione italiana, a differenza di quella tedesca o francese, ha recepito solo indirettamente - attraverso l'articolo 11 - l'adesione all'UE; i vincoli derivanti dai Trattati sono citati nella Carta, ma nella seconda Parte, all'articolo 117, come condizionamento nell'esercizio delle potestà legislative di Stato e regioni. Un nuovo articolo inserito nella prima parte della Costituzione non sembrerebbe poter rinviare direttamente al principio di coordinamento economico-finanziario derivante dalla partecipazione alla Unione europea; formulazione questa che richiederebbe verosimilmente una più ampia revisione costituzionale, che passi preliminarmente dal riconoscimento (non solo nei criteri di coordinamento) della posizione del paese nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

2. Aspetti definitivi ed elementi tecnici

Il termine "pareggio di bilancio" è intuitivo, ma nasconde riflessi tecnici piuttosto complessi e non facilmente traducibili nel linguaggio costituzionale. La platea di enti coinvolti, la definizione del saldo di riferimento, i criteri economici e contabili di calcolo, la natura ex-ante o l'esplicitazione di un vincolo ex-post. La problematicità di tali elementi suggerirebbe di privilegiare un testo costituzionale di principio, rinviando la trattazione degli aspetti più tecnici alla legislazione di attuazione. L'utilizzo, infatti, di una terminologia molto tecnica in Costituzione rischierebbe di comportare l'introduzione di vincoli parziali o incompleti, agevolando interpretazioni meno virtuose e non corrispondenti al risultato desiderato. Basti pensare, ad esempio, che il richiamo a un vincolo sull'indebitamento netto (saldo al netto delle partite finanziarie) non impedirebbe il ricorso al debito per acquistare partecipazioni in società.

Vi è peraltro un *trade-off* tra generalità della formulazione e incisività del messaggio. Se la generalità si trasformasse in genericità, nuovamente, si aprirebbe la strada a percorsi interpretativi che potrebbero indebolire l'efficacia stessa del vincolo. Esempio da tenere a mente è, in tal senso, l'esperienza applicativa del quarto comma dell'articolo 81, discusso inizialmente dai costituenti come strumento per l'avvicinamento al pareggio di bilancio⁶. Va, però, sottolineata la stretta connessione che un vincolo del genere avrebbe – oggi - con il quadro di regole europee, legame che limiterebbe, in un gioco di specchi tra livello interno e sovranazionale, la possibilità di spostarsi su ambiti interpretativi non coerenti con i principi di politiche fiscali sane.

L'opportunità di una formulazione costituzionale di principio deriva, altresì, dalla considerazione che la dizione costituzionale è (e deve rimanere) la punta di un *iceberg*, simbolo di un *commitment* per il rigore finanziario in grado di cambiare comportamenti e modalità di gestione delle risorse pubbliche. *Commitment* che emerge con la modifica costituzionale, ma che diventa credibile quando tale modifica sia accompagnata da: i) una revisione della legge di contabilità (e del Testo

⁶ Si veda Gianniti L. (2011).

unico degli enti locali, etc.) e dei regolamenti parlamentari; ii) un rinnovato impegno nel monitoraggio della finanza pubblica; iii) una maggiore attenzione all'esecuzione e ai risultati di bilancio; iv) un visibile cambiamento nelle modalità di produzione delle leggi.

2.1 Ex ante o ex post

Nell'attuazione dell'articolo 81 comma quarto della Costituzione, la legge di contabilità italiana ha privilegiato un sistema fortemente orientato al rispetto *ex-ante* di alcune procedure di formazione e decisione di bilancio. Limitato interesse si è avuto sulla gestione e rendicontazione del bilancio e sulla corrispondenza del risultato fiscale con quanto atteso in via di previsione.

L'orientamento *ex-ante* è uno dei limiti più rilevanti dell'apparato di regole interne che - seppur possente nel disegno - ha prodotto, come noto, risultati abbastanza modesti in termini di disciplina fiscale. L'innesto delle regole europee ha premuto, nell'ultimo decennio, per modificare tale prospettiva *ex-ante*, ad esempio con l'introduzione delle cd. clausole di salvaguardia, non riuscendo peraltro ad invertire in modo deciso l'orientamento formalistico del sistema.

La costituzionalizzazione della regola fiscale di pareggio potrebbe diventare un'occasione per il recupero di un deciso orientamento *ex-post*. Cambiamento di prospettiva che pone questioni complesse, apparentemente lontane dal livello costituzionale che definisce i principi fondativi della Repubblica, e invece incardinate nel dettaglio dell'attuazione dei bilanci, incorporate in elementi a volte insospettabili, quali l'accuratezza delle previsioni o gli strumenti di un tempestivo monitoraggio; fattori questi strutturalmente dipendenti dalla rapidità del decisore di reagire ad una modifica esogena delle priorità e, quindi, dal reale coinvolgimento di tutti gli attori (ministri di spesa, parlamento, autonomie territoriali) nell'obiettivo di disciplina fiscale, anche attraverso l'individuazione di adeguati meccanismi sanzionatori.

2.2 Quale saldo? Quale metodo di calcolo?

La normativa europea poggia le proprie regole fiscali sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, cioè sul saldo del conto economico calcolato secondo i criteri della contabilità nazionale, corretto per alcune poste, per il ciclo e per le misure una tantum, riferito ad un aggregato che comprende tutti gli enti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un parametro di natura economico-statistica, la cui trasposizione nel linguaggio della Costituzione non appare agevole. La Costituzione vigente si riferisce, infatti, al bilancio dello Stato, che è un documento giuridico-contabile, nonché a leggi (sempre un concetto giuridico) che importano nuove o maggiori spese; per le autonomie territoriali, l'art. 119 richiama i limiti alla facoltà di indebitamento, anch'essa giuridicamente individuabile.

Nella formulazione della proposta di modifica, la prima questione da sciogliere è se tale vincolo debba operare sul singolo ente⁷ o se debba essere più generalmente riferito ad un aggregato di enti, lasciando la possibilità di definire forme di compensazione tali da garantire il pareggio per le amministrazioni pubbliche. Occorre, infatti, tenere conto che le regole europee richiedono un equilibrio a livello di amministrazioni pubbliche, ma che l'esistenza di un pareggio di tale aggregato, può ben riflettere una situazione di squilibrio tra sottosettori o all'interno di un comparto.

La seconda questione riguarda il saldo di riferimento da adottare. Un parametro economico-statistico, quale quello delle regole europee, non sembrerebbe prestarsi ad essere richiamato in modo diretto nel testo costituzionale. Inoltre, l'indebitamento netto misura solo una parte dei fenomeni di gestione delle risorse pubbliche; non a caso le regole europee fanno riferimento

⁷ Questa è la soluzione tedesca, nella quale vengono menzionati il livello centrale e i Länder. Le municipalità, nel caso tedesco, rispondono ai Länder.

anche a limiti sul debito. Una formulazione che richiami solo l'indebitamento netto rischierebbe di incentivare operazioni "sotto la linea", cioè che incidono sul debito, senza essere registrate sull'indebitamento netto. Né sembrerebbe una soluzione quella di inserire più parametri in Costituzione (per esempio indebitamento netto e saldo di cassa), poiché si rischierebbe di pregiudicare quella idea di semplicità e intuitività richiesta alle regole fiscali, che rende incisivo il messaggio di responsabilità finanziaria, soprattutto se incardinato in ambito costituzionale.

Una terza problematica da affrontare riguarda se e come richiamare la correzione ciclica presente nelle regole sovranazionali. Un orientamento europeo della nuova regola costituzionale dovrebbe sollecitare ad adottare un riferimento analogo, ma la correzione per il ciclo presuppone complessi calcoli econometrici per misurare l'*output gap*. Un riferimento costituzionale che faccia cenno alla correzione ciclica richiederebbe il rapido consolidamento dell'attività di strutture tecniche in grado di fornire, su basi condivise, gli elementi necessari a procedere alla depurazione dal ciclo. La Germania - la cui nuova Costituzione presenta una formulazione generale che richiama la possibilità di tenere conto del ciclo nell'attuazione del vincolo di equilibrio tra entrate e spese - ha una consuetudine di condivisione degli aspetti tecnici molto superiore a quella italiana. Pericoloso, da un punto di vista istituzionale, sarebbe un sistema che prefiguri un mancato rispetto della norma costituzionale (magari anche con conflitto di fronte alla Corte Costituzionale) a causa di divergenze su una metodologia di calcolo econometrico. Inoltre, l'implementazione di tali procedure a livello di singolo ente porrebbe problemi pratici di un certo rilievo; se appare possibile l'applicazione al bilancio dello Stato e (forse?) a quelli regionali, tutte da chiarire rimarrebbero le modalità di attuazione agli enti di più limitate dimensioni, come ad esempio un comune di 50 abitanti.

Una buona formulazione del principio costituzionale di pareggio di bilancio è fortemente influenzata da una adeguata considerazione delle problematiche elencate; senza voler anticipare

conclusioni che possono venire solo dalla valutazione approfondita di concrete proposte alternative, sembrerebbe utile partire da formulazioni che recepiscano i principi fondamentali delle regole europee (principio del pareggio, correzione ciclica, prospettiva ex post, sanzioni), ma che lascino alla legge di contabilità l'indicazione delle concrete modalità di attuazione, eventualmente prefigurando una attuazione differenziata, a seconda che si tratti dello Stato o di comuni o delle regioni, etc.

Le procedure domestiche per la decisione di finanza pubblica già incorporano un processo di definizione degli obiettivi programmatici che, dall'indebitamento netto strutturale delle amministrazioni pubbliche, definisce il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e i vincoli di patto di stabilità interno per le amministrazioni locali. Percorso che, anche dopo la riforma della legge di contabilità (n. 196 del 2009), rimane tuttavia misterioso, incorporando elementi (es. gestione di tesoreria; continue modifiche al patto di stabilità interno) che riducono la trasparente comprensione della trasmissione dagli obiettivi macro a quelli gestionali.

Come visto, un vincolo costituzionale di pareggio del bilancio può operare sul bilancio degli enti (quindi a valle del processo) o sul conto economico della PA (quindi al primo stadio). In entrambi i casi, l'introduzione di tale vincolo sollecita una nuova riflessione sull'intero percorso di fissazione degli obiettivi contenuto nei documenti programmatici, forzando altresì a impostare un tragitto inverso, di monitoraggio e consuntivo, che dall'attività gestionale effettiva ritorni agli obiettivi aggregati.

2.3 La regola sulle autonomie territoriali

Una norma costituzionale di pareggio riguarda gli enti che hanno autonomia di bilancio, cioè gli enti di cui all'articolo 114 Cost. Anche se le disposizioni europee riguardano l'intera PA, l'aggregato

di riferimento per la trasposizione costituzionale della regola del pareggio sarebbe quello degli enti con poteri di indebitamento. Non l'Inps, non le università (etc.), che già trovano nel rapporto con il bilancio dello Stato l'equilibrio tra spese e entrate loro assegnate (contributi o tasse). Quindi Stato, regioni, province, comuni, città metropolitane.

Nel caso in cui la scelta cada su un vincolo costituzionale che operi a livello di singolo ente ne deriverebbe una impossibilità per ciascun ente territoriale di indebitarsi, anche se su tale aspetto occorrerebbe tenere conto delle esigenze degli enti più piccoli, strutturalmente incapaci di finanziare la spesa in conto capitale con le risorse correnti. L'articolo 119 comma sesto della Costituzione dovrebbe essere modificato al fine di condizionare la possibilità prevista per le autonomie di indebitarsi (con l'accensione di mutui o le emissioni obbligazionarie) per effettuare spesa in conto capitale. Ai fini di un *enforcement ex-post*, vi sarebbe la necessità di definire meccanismi che regolino i casi in cui i bilanci (per errore di previsione o per altri eventi) si chiudano in disavanzo. Per esempio, procedure che impongano che l'eventuale scostamento sia riassorbito entro un certo numero di esercizi successivi; oppure che debba essere deliberato un piano di ammortamento simultaneamente alla legge che registra il disavanzo (come nel caso tedesco). Si tratterebbe di dettagli attuativi da rinviare alla legge di contabilità, ma la cui problematicità dovrebbe essere presente sin dal momento della formulazione costituzionale.

Nel caso in cui sia privilegiata una formulazione che non riguardi il singolo ente, ma che introduca un vincolo per l'intera amministrazione pubblica, nel quale siano possibili compensazioni a un qualche livello di aggregazione, emergerebbero due problematiche principali. Primo, la formulazione costituzionale sarebbe più complessa, perché dovrebbe mantenere un termine di generalità tale da consentire che singoli enti possano essere in disavanzo, pur tuttavia sancendo il vincolo di pareggio aggregato. Inoltre, la platea di applicazione dovrebbe essere individuata con principi statistico-descrittivi (sottosettori di contabilità nazionale o comparti) e, quindi,

risulterebbe molto meno organica al linguaggio della Costituzione. Secondo, occorrerebbe individuare a quale livello debba operare la compensazione. Vi sono varie alternative da cui dipende la complessità (e la fattibilità) del meccanismo di compensazione: a livello di sottosectore (le amministrazioni centrali “finanzierebbero” con il loro avanzo le amministrazioni locali)? Solo tra enti dello stesso comparto (tra comuni, tra regioni, etc.)? Anche in questo caso, la *golden rule* indicata dall’articolo 119 Cost, andrebbe vincolata ai principi del bilancio in pareggio delle pubbliche amministrazioni.

Ne deriverebbe, comunque, la necessità di assegnare poteri di coordinamento più forti a livello centrale, tali da garantire che la maggiore flessibilità concessa agli enti territoriali si eserciti nell’ambito del vincolo costituzionale. Il coordinamento della finanza pubblica, oggi competenza concorrente tra Stato e regioni, dovrebbe verosimilmente essere spostato tra le competenze esclusive dello Stato.

Tenuto conto che il pareggio di bilancio riguarda la differenza tra entrate e spese, l’applicazione del principio di pareggio alle autonomie territoriali è, infine, un aspetto fortemente condizionato dal completamento del percorso di attuazione del cd. federalismo fiscale. Il pareggio è un concetto vincolante che esprime il principio di responsabilità finanziaria se il quadro delle risorse disponibili è chiaro, ma soprattutto stabile.

2.4 La regola sul bilancio dello Stato

L’articolo 81 presenta varie sfaccettature che derivano dalla discussione sviluppatasi nell’ambito dell’assemblea costituente⁸. Auspicabile potrebbe essere una separazione dell’art. 81 vigente in due articoli: uno che contenga gli attuali commi primo e secondo, che richiamano aspetti specifici

⁸ Cfr Gianniti L., 2011.

dei ruoli di governo e parlamento nella decisione di bilancio; uno aggiuntivo (premessato al precedente?) che riconosca i vincoli di coordinamento economico-finanziario che derivano dalla partecipazione alla UE, introduca il principio di pareggio di bilancio, richiami il quarto comma vigente, rinviando alla legge ordinaria per l'attuazione.

L'introduzione costituzionale del principio del pareggio sembra suggerire una riflessione sull'equilibrio che oggi si è materializzato tra il comma terzo e quarto dell'articolo 81; la natura solo formale della legge di bilancio (comma terzo) è stata una delle argomentazioni per cui andamenti tendenziali che evidenziassero un peggioramento del saldo, non richiedevano giuridicamente interventi di ripristino dell'equilibrio, obbligo invece implicito nel principio di copertura delle leggi, richiamato dal comma quarto. L'introduzione della regola del pareggio potrebbe far risultare obsoleto tale approccio interpretativo.

Nel valutare l'opportunità di modificare (o sopprimere) il comma terzo occorrerebbe, però, in ogni caso tutelare una esigenza di tipicità che garantisca una stabilità e specializzazione dello strumento di decisione della politica di bilancio. Anche qui, verosimilmente, il livello costituzionale dovrebbe indicare la strada e rinviare a una riserva di legge per la tipizzazione dello strumento.

Il comma quarto rimarrebbe quale riflesso di una validità di principio di copertura da conservare nella approvazione delle leggi con effetti finanziari, ma che dovrebbe essere rafforzato nella sua proiezione anche ex post, nella visione di insieme di una tendenza del settore di spesa.

2.5 Politica anticiclica del livello centrale ed eurobond

Con riferimento al bilancio dello Stato, l'intervento costituzionale che introduca la regola del pareggio dovrebbe porsi il problema della funzione di stabilizzazione macroeconomica, che anche nella regolamentazione europea rimane sullo sfondo delle regole fiscali. La letteratura economica

sottolinea spesso come le regole fiscali introducono elementi di rigidità nella conduzione della politica di bilancio, situazione in alcuni periodi non auspicabile. Non è un caso che la riforma del 2005 del Patto di stabilità e crescita (introduzione degli obiettivi di medio termine e della correzione ciclica del saldo) sia stata completata proprio per consentire, nei periodi "cattivi" (*bad times*), l'operare di stabilizzatori automatici (e, se necessario, l'adozione di misure discrezionali tali da far fronte al mutato contesto economico), senza rischiare di "superare" l'asticella del fatidico 3 per cento richiamato dai Trattati.

Anche a livello domestico, quindi, sarebbe opportuno che la regola costituzionale preveda margini di flessibilità nell'applicazione del vincolo di pareggio. In Svizzera e Germania tale funzione viene svolta dal cd. "conto di controllo", per cui i disavanzi di un anno possono essere compensati negli anni successivi. Oltre alla nettizzazione ciclica vi è, quindi, uno strumento che consente di avere disavanzi in alcuni periodi, da compensare in altri esercizi. Anche in questo caso si tratta di strumenti solo da menzionare nell'ambito costituzionale e la cui definizione dovrebbe essere rinviata alla legislazione attuativa; ma la cui funzione e soluzione tecnica dovrebbe essere sciolta prima di pervenire alla stesura della nuova formulazione costituzionale.

Con riferimento alla politica anticiclica, il dibattito della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ha significative connessioni con quello relativo alla emissione degli *eurobond*, da più parti richiamati come strumento necessario per consentire sia la stabilizzazione del debito consolidato dei paesi europei, sia lo sviluppo delle grandi reti infrastrutturali. Non sfuggirà come le due iniziative - viste congiuntamente - sembrano prefigurare una decisa accelerazione verso la costituzione di una "federazione europea", nell'ambito della quale la funzione di stabilizzazione macroeconomica della politica fiscale (rappresentata dalla capacità di ricorrere all'indebitamento) si sposterebbe a livello sovranazionale, mentre gli stati membri si impegnerebbero all'equilibrio di bilancio, rinunciando, in tal modo, a svolgere in proprio tale funzione. Situazione analoga a quella

degli Stati Uniti, che sposterebbe l'attenzione verso l'adeguatezza delle istituzioni europee (Consiglio, Commissione e Parlamento) a svolgere tale nuova funzione.

3. Ulteriori aspetti di attuazione

Le modifiche della Costituzione sembrerebbero dover essere pensate avendo in mente gli ulteriori passi necessari per rendere credibile il messaggio del pareggio di bilancio. Questo non solo per chiarire le linee direttrici della legislazione di attuazione (in particolare, gli elementi già segnalati: quale saldo, quale definizione, l'esistenza di correttivi per il ciclo, gli ambiti di applicazione, i percorsi sanzionatori), ma anche per verificare quali altre modifiche sarebbero necessarie per costruire un *framework* fiscale credibile. Anche la letteratura sottolinea che le regole hanno una efficacia in termini di risultati fiscali se sono accompagnate da altri strumenti istituzionali. Testimonianza è il pacchetto di modifiche proposto nell'ambito della nuova *governance* europea, che include la proposta di direttiva sui requisiti minimi di bilancio, la quale sollecita, a livello nazionale, sia l'introduzione di regole sulla spesa e il rafforzamento nei *budgetary framework* di medio periodo, anche con la definizione di procedure *top-down*, sia un investimento nella trasparenza, nella qualità delle statistiche, nell'adozione di previsioni macroeconomiche prudenti.

4. Conclusioni

Le considerazioni appena svolte rappresentano un punto di partenza, solo preliminare e comunque non esauriente, di alcune delle problematiche da affrontare per iniziare un percorso di revisione finalizzato a introdurre, al massimo livello della gerarchia delle fonti, il principio del pareggio di bilancio.

La problematicità degli elementi considerati suggerirebbe di privilegiare una formulazione costituzionale di principio, rinviando la trattazione degli aspetti più tecnici alla legislazione di

attuazione. Le modifiche alla Carta dovrebbero, quindi, essere accompagnate da un processo di revisione della legislazione contabile, dei regolamenti parlamentari, nonché di alcuni aspetti del quadro istituzionale domestico.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio sarebbe, infatti, emblematica di un *commitment* del governo e del paese nel suo complesso, per il rigore finanziario; esplicitazione che è in grado di produrre effetti (non da ultimo la riduzione degli *spread* rispetto ai titoli tedeschi, segno di una rafforzata credibilità di controllo dei conti pubblici), solo se accompagnata dal cambiamento delle specifiche modalità di gestione delle risorse pubbliche.

Il percorso di revisione costituzionale, ampio e articolato su più piani, diventerebbe così una occasione per orientare l'intera gestione della finanza pubblica ai principi di disciplina fiscale sollecitati dalle istituzioni comunitarie. Coinvolgendo tutti i soggetti istituzionali - governo e parlamento, stato centrale e autonomie territoriali - nella difesa di quei principi comuni di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, che oggi appaiono minacciati dall'accumulazione di un elevato volume di debito.

Bibliografia

Franco D., Zotteri S., (2010), Fiscal Rules: What Lessons from Germany? in Kastrop C., Meister-Scheufelen G., Sudhof M. (eds.), Die neue Schuldenregel im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, 2010

Gianniti L. (2011), Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente, Astrid, <http://www.astrid-online.it>.

Pisauro G. (2011), Pareggio in Costituzione? "Vaste programme...", La Voce, 8.8.2011.



17/07/2011

Norma generale esclusiva e antropologia positiva (o perversa?): le implicazioni giuridico-costituzionali del ddl di revisione dell'art. 41 della Costituzione

Ilenia Massa Pinto

Sommario: 1. Premesse: la costituzionalizzazione della norma generale esclusiva 2. La norma generale esclusiva e l'opzione politica per un'antropologia positiva (o perversa?) 3. Le implicazioni che deriverebbero dalla costituzionalizzazione della norma generale esclusiva 4. Conclusioni: l'attualità della costituzione attraverso la sedimentazione dei suoi significati

1. Premesse: la costituzionalizzazione della norma generale esclusiva

Come si legge nella «Relazione Illustrativa» che accompagna la presentazione del «Disegno di legge costituzionale recante: “Modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione”», approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 febbraio 2011, l'obiettivo del Governo proponente è quello di rimuovere un vizio che sarebbe connaturato alle disposizioni costituzionali coinvolte nella proposta di modifica, e, in particolare, all'art. 41 della Costituzione: «L'intervento di revisione costituzionale intende, in primo luogo, eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41: il primo comma sembra prospettare una garanzia piena ed assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata (“l'iniziativa economica privata è libera”); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia dirigista, nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata ed indica lo scopo che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire: indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività». L'obiettivo è dunque quello di eliminare «le intrinseche contraddizioni», «i dubbi interpretativi», «le ambiguità di fondo», presenti nella disposizione costituzionale.

Niente di nuovo, dunque. Il tentativo di revisione costituzionale in corso è solo l'ennesimo sintomo delle critiche di merito che hanno accompagnato la disciplina costituzionale lungo tutto l'arco della storia repubblicana, e, con particolari accenti polemici, a partire dagli inizi degli anni Ottanta. Il tratto comune di tali critiche consiste nel far coincidere il giudizio di inadeguatezza della disciplina costituzionale – dovuta alle lacune e, come nel caso di cui si tratta, alle aporie che il suo testo scritto presenta – con un giudizio di inutilizzabilità: «come se, cioè, l'attualità della Costituzione dipenda innanzitutto dalla sua formulazione, e non anche dal suo “uso”»^[1].

Rispetto all'art. 41 in particolare, il disegno di legge propone, tra l'altro, di modificarne il comma 1 col seguente testo: «L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge»^[2].

In questo commento, dopo aver indicato le ragioni di politica del diritto che hanno spinto il Governo a presentare il citato disegno di legge di revisione costituzionale, vorrei fermare l'attenzione in particolare su questo primo comma, che ha la pretesa, in ultima analisi, di costituzionalizzare la *norma generale esclusiva*. La prescrizione secondo la quale «è permesso

tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» avrebbe infatti l'effetto di introdurre nell'ordinamento una norma generale in forza della quale *tutti* i comportamenti non espressamente previsti da una norma particolare devono ritenersi *esclusi* dalla sua disciplina. Negli ordinamenti che prevedono la norma generale esclusiva, si può dire che «le norme non nascono mai sole ma a coppie: ogni norma particolare, che potremmo chiamare inclusiva, è accompagnata, come se fosse la propria ombra, dalla norma generale esclusiva. Secondo questa teoria non avviene mai che vi sia, al di là delle norme particolari, uno spazio giuridico vuoto, ma avviene bensì che al di là di quelle norme vi sia tutta una sfera di azioni regolate dalle norme generali esclusive»[3].

Come vedremo, non tutti gli ordinamenti prevedono esplicitamente una tale norma (o la prevedono soltanto per alcuni settori), né essa può considerarsi implicita in qualsivoglia ordinamento. È invece tipica degli ordinamenti giuridici liberali: l'art. 5 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789, per esempio, nell'intento di fare tabula rasa dell'ordinamento dell'*Ancien Régime*, dispone che «Tutto ciò che non è vietato dalla legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che non è ordinato dalla legge».

Le riflessioni che seguono intendono prendere sul serio le proposte di revisione costituzionale presentate dall'attuale Governo e dalla sua maggioranza: è infatti contraddittorio l'atteggiamento di coloro che continuano a sostenere la perdurante validità della costituzione, e a difenderla dai tentativi di revisione, con l'argomentazione secondo la quale tali tentativi sarebbero soltanto inutili propagande, a fronte della irrilevanza delle disposizioni costituzionali rispetto ai reali problemi del Paese. Paradossalmente gli attuali critici della costituzione vigente sembrano assegnarle un ruolo maggiore[4].

Anche la recente iniziativa di revisione dell'art. 1 della Costituzione, che si propone di riformulare la relativa disposizione introducendovi l'esplicito riferimento alla centralità del Parlamento[5], e salutata da tutti quanto meno come stravagante, non può essere semplicemente archiviata iscrivendola «alla fiera dell'ovvio»[6]. Se infatti ci si astraie dalla cronaca politico-giudiziaria che coinvolge il Presidente del Consiglio attualmente in carica e la sua maggioranza non si può non ammettere che la stravagante proposta di revisione dell'art. 1 della Costituzione cela in realtà *la* questione centrale del diritto costituzionale, ossia il rapporto tra politica e giurisdizione, tra discrezionalità del Parlamento e interpretazioni costituzionali, che le delicate questioni etiche di questi ultimi anni stanno sottoponendo a particolare tensione: è intorno a tali questioni che si deve ragionare anche quando si difende l'attuale costituzione dalle proposte di modifica in materia di giustizia.

2. La norma generale esclusiva e l'opzione politica per un'antropologia positiva (o perversa?)

La scelta politica che sta dietro la proposta di costituzionalizzare la norma generale esclusiva risiede nella guerra, dichiarata dal Governo in carica e dalla sua maggioranza, alla ritenuta ipertrofia legislativa che caratterizzerebbe il nostro ordinamento e che, in particolare, ostacolerebbe l'esercizio di attività imprenditoriali.

Contro «l'attuale bulimia giuridica, la massa sconfinata e crescente di regole», il Ministro Tremonti ritiene indispensabile «la soluzione costituzionale», dal momento che la tecnica dell'abrogazione e quella della delegificazione sono giudicate «ancora insoddisfacenti»: «in realtà il nodo di Gordio, la metafora millenaria della semplificazione, non si scioglie ma si taglia con un colpo di spada. Con una norma che dia efficacia costituzionale e definitività al principio di responsabilità, all'autocertificazione, al controllo *ex post*, estendendoli con la sua forza obbligatoria a tutti i livelli dell'ordinamento, superando così i problemi del complicato riparto delle competenze legislative (...). Non ci sono reali alternative: la cappa delle regole che pesa sull'economia, una cappa che è cresciuta a dismisura negli ultimi tre decenni ed è aggrovigliata

dalla moltiplicazione delle competenze – centrali, regionali, provinciali, comunali – è ormai divenuta tanto soffocante da creare un nuovo Medioevo». Ed ecco il passaggio fondamentale delle considerazioni del Ministro Tremonti, nel quale si legge la ragione che giustifica, in ultima analisi, la decisione politica di proporre la revisione costituzionale dell'art. 41 con l'introduzione esplicita della norma generale esclusiva: «Dietro la follia regolatoria c'è in ispecie qualcosa che in realtà va nel profondo dell'antropologia culturale: una visione dell'uomo che è o negativa o riduttiva. La visione negativa è quella della gabbia (*l' homo homini lupus*). Il lupo va ingabbiato: è Hobbes. Da questa filosofia sono derivati l'assioma e la contrapposizione moderna fra pubblico e privato, dove "pubblico" è stato assiomaticamente associato a "morale" e "privato" a "immorale". La visione riduttiva si basa invece sull'assunto che l'uomo non è certo "a priori" malvagio, ma è tuttavia insufficiente a se stesso, in parte incapace di fare da solo il suo bene. Ad esso soccorre dunque la benevolenza del potere pubblico». E poiché «questi due pregiudizi hanno ormai impiantato un nuovo Medioevo (...) popolato da un'infinità di totem giuridici», si rende necessaria la revisione dell'art. 41 della Costituzione «valorizzando i principi morali, sociali, liberali della responsabilità, dell'autocertificazione, del controllo ex post, contro i costi di manomorta e di immobilizzo tipici del vecchio-presente regime». Questi principi sottintendono infatti «una visione positiva della persona, delle sue associazioni, della sua capacità d'intrapresa»[7].

E di un'«antropologia positiva» aveva già parlato il Ministro Sacconi, quando aveva lanciato un «Manifesto per la vita e per la sussidiarietà», come un «manifesto per l'antropologia positiva»[8]. Secondo l'analisi di questo Ministro, saremmo oggi di fronte a un «rapido declino del Leviatano, ovvero di quello stato pesante e invasivo disegnato, più o meno consapevolmente in tutte le democrazie moderne, sul presupposto di Hobbes e della sua antropologia negativa, sulla malfidenza nei confronti della persona e della sua attitudine alla socialità. "Homo homini lupus". Le politiche pubbliche sono in conseguenza prevalentemente repressive e non premiali. Tutta la nostra regolazione è complessa perché insegue anche le più improbabili patologie nei comportamenti umani e si fonda sul presupposto "io non mi fido" e quindi sul controllo *ex ante*. L'iniziativa sociale è considerata con sospetto e solo l'offerta pubblica coincide con il bene comune». La ricetta governativa del "meno stato più società" sarebbe, secondo il Ministro Sacconi, l'equivalente della proposta del premier britannico Cameron a favore della "big society" opposta al "big government", e della "new governance" statunitense, «per evidenziare la necessaria collaborazione tra il pubblico e il privato sociale ai fini della affermazione del bene comune in un contesto di crescita geometrica della filantropia privata».

Emerge con tutta evidenza che la filosofia sociale sottesa al disegno riformatore del Governo è improntata a un presunto ottimismo antropologico, in forza del quale alla questione centrale del diritto costituzionale – come si integra il pluralismo in unità politica, e, dunque, come si mantiene l'unità del corpo politico – si dovrebbe rispondere ricorrendo all'idea fondamentale secondo la quale gli uomini sarebbero, in ultima analisi, legati reciprocamente da un vincolo di collaborazione, che si manifesterebbe attraverso comportamenti benevoli, oblativi.

E' del resto coerente con tali premesse l'ulteriore proposta governativa di revisione dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione, nel senso di «rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, singoli e associati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata»[9].

Viene qui in rilievo uno dei molteplici impieghi della formula lessicale *principio di sussidiarietà*, e, forse, quello che meglio riflette le sue matrici culturali: ci si riferisce al principio di sussidiarietà «come generale divieto di iperregolazione del sociale, che raccomanda di lasciare il maggiore spazio all'autonomia organizzativa privata e per questo, almeno in alcuni ambiti, è capace di segnare precisi limiti contenutistici alla legge (...). Tanto che l'idea sussidiaria si affianca, e quasi si confonde, con la generica istanza di misurabilità, prevedibilità e proporzionalità dell'agire pubblico che andava facendosi pressante già nella seconda metà del

XVIII secolo e definiva un tratto qualificante del concetto “formale” di *Rechtsstaat*». Infatti se già «nel principio di proporzionalità (...) si manifestano la tensione verso la limitazione del potere statale contro interventi ingiustificati e “inutili” nei confronti della libertà individuale e l’esigenza che il potere statale sia sempre misurato e delimitato in via preventiva», è solo con la teorizzazione del principio di sussidiarietà che «il potere autoritativo pubblico cess[a] di essere un dato indimostrato e quasi metafisicamente fondato e rest[a] invece assoggettato all’onere di provare la propria necessità»[10].

Ulteriore sintomo della filosofia sociale governativa improntata a un’antropologia positiva si ricava esplicitamente dal terzo comma dell’art. 41, nel testo proposto dal disegno di legge in commento: «La legge si conforma ai principi di fiducia e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini prevedendo di norma controlli successivi».

In sintesi: se la modifica del testo dell’art. 118, quarto comma, della Costituzione, è nel senso di rendere direttamente operativo il principio in base al quale «il ricorso alla regolazione pubblica non dipende da una scelta arbitraria dei pubblici poteri ma deve trovare giustificazione nella sua necessità, previa commisurazione dei suoi costi e dei suoi benefici»[11], il disegno politico riformatore del Governo è completo: mentre il principio di sussidiarietà ha come destinatario il potere legislativo e ha lo scopo di limitare la sua discrezionalità politica, il principio della norma generale esclusiva, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo, ha come destinatario il potere giudiziario e ha lo scopo di limitare la sua discrezionalità interpretativa, costringendolo al ricorso all’argomento *a contrario*.

Non è possibile approfondire in questa sede gli aspetti teorici che stanno sullo sfondo delle questioni qui solo accennate, ma l’assai impegnativo riferimento dei nostri Ministri a un’antropologia positiva, sulla quale si fonderebbero le politiche dell’attuale maggioranza, contrapposta a un’antropologia negativa, che affonderebbe le sue radici nella filosofia politica hobbesiana, suscita qualche perplessità.

Si tratta in realtà di un tema molto difficile, e, forse, del tema centrale della teoria politica intorno al quale ruotano le due grandi tradizioni del pensiero occidentale: quelle, per così dire, conflittualistica e solidaristica, di cui si fanno portavoce rispettivamente Trasimaco e Socrate nel primo libro della Repubblica di Platone[12].

Il quesito di fondo è sempre il medesimo: «gli uomini sono istintivamente, nativamente, originariamente, “amici” o “nemici”? E, conseguentemente, la solidarietà è un fatto originario, che nasce dall’amicizia; oppure un fatto derivato, che nasce dall’ostilità reciproca per effetto di un rudimentale istinto di sopravvivenza che spinge a non assolutizzare prima, e a regolare e controllare poi, gli atteggiamenti di ostilità in modo da garantire la sopravvivenza del gruppo e, alla fine, degli stessi individui? (...) si tratta di sapere se questi atteggiamenti di solidarietà siano originari, e per così dire “fontali”, oppure semplicemente derivati. Nella prima ipotesi la solidarietà sarebbe un elemento costitutivo, essenziale e ineliminabile di ogni gruppo umano; nella seconda ipotesi sarebbe semplicemente un correttivo e un graduale “aggiustamento” rispetto a una realtà caratterizzata da una conflittualità nativa e inespugnabile, esasperata e indomabile, alla quale sarebbe possibile solo porre limiti e freni per impedire l’estinzione della specie umana e specificamente del gruppo all’interno del quale si sprigionano queste spinte conflittuali (...). In [questa] prospettiva gli uomini sono essenzialmente e strutturalmente nemici, anche se per sopravvivere devono in qualche modo costruire strutture formali di solidarietà; nell’[altra] prospettiva gli uomini sono essenzialmente amici, anche se continuamente assoggettati alla tentazione della conflittualità, e dunque costretti a elaborare meccanismi di controllo e di governo della stessa conflittualità»[13].

Non sembra così importante allora sciogliere il dilemma rispetto alla questione della originaria amicizia o inimicizia fra gli uomini: ciò che conta sembra piuttosto essere la fiducia che alcune teorie, compresa quella hobbesiana, riconoscono nella capacità dell’uomo – capacità spontanea, per coloro per i quali l’uomo è nativamente buono, capacità riflessiva, per coloro per i quali l’uomo è nativamente cattivo – di costituire un ordine buono (naturale o artificiale). Lo sbrigativo riferimento dei nostri Ministri alla filosofia politica hobbesiana come alla radice di tutti i mali dell’epoca presente, in quanto fondatrice di una «antropologia negativa» non ha

alcun fondamento: se c'è un pensatore politico che invece fonda la propria teoria su un'antropologia positiva e ottimistica questo è proprio Hobbes, solo con il quale si può dire teoricamente chiuso il Medioevo, e solo con il quale si può dire per la prima volta teorizzato il potere politico in senso moderno[14]. Hobbes ha una tal fiducia nella ragione dell'uomo da considerarla in grado di imitare l'opera di Dio: «La NATURA (l'arte con la quale Dio ha fatto e governa il mondo) è imitata dall'arte dell'uomo, come in molte altre cose, così anche in questo, nel poter fare un animale artificiale»[15].

Il riferimento all'antropologia positiva da parte dei nostri Ministri sembra invece evocare qualcos'altro, di molto più profondo, che ha a che vedere con ciò che alcuni psicanalisti, per i quali, secondo l'insegnamento freudiano, non vi è soluzione di continuità tra psicologia individuale e psicologia sociale[16], hanno definito come la mutazione, in senso tecnico, che il legame sociale avrebbe subito nell'epoca ipermoderna nella quale ci troviamo a vivere. Secondo quella che è stata inaugurata come la «nuova economica psichica», questa mutazione del legame sociale consisterebbe nel passaggio da una cultura fondata sulla rimozione dei desideri, sulla nevrosi, a un'altra che raccomanda, al contrario, la loro libera e illimitata espressione, fino a promuovere ciò che nel linguaggio della psicanalisi viene indicato come perversione: «la grande filosofia morale di oggi consiste nel fatto che ogni essere umano dovrebbe trovare nel suo ambiente ciò di cui soddisfarsi, pienamente. E, se così non succede, è uno scandalo, un deficit, un dolo, un danno. Così, dal momento in cui qualcuno esprime una qualsiasi rivendicazione, ha il legittimo diritto – e la legislazione, se è in difetto, viene rapidamente modificata – di veder soddisfatta la sua rivendicazione (...). E questo lo si nota in tutti i campi (...). Perché, del resto, non dovremmo avere il diritto di trovare nel nostro ambiente ciò che può soddisfarci, quali che siano i costumi? Se una coppia omosessuale desidera sposarsi, a che titolo opporsi? Se un transessuale chiede di cambiare identità, a quale autorità fare riferimento per rifiutarlo? O se una sessantenne vuole avere un bambino, in nome di cosa respingerla? Nella situazione attuale, non appena c'è un'aspettativa di questo genere essa diviene legittima, e diviene legittimo che trovi soddisfazione»[17]. In altri termini, di fronte a sempre nuove possibilità di godimento, impera sempre la domanda: perché no?

Tutta la storia del pensiero occidentale ci ha insegnato che la bontà (naturale o artificiale) dell'ordine costituito risiede, al contrario, proprio nell'accettazione da parte degli uomini di limiti alla loro libertà naturale. In fondo, la civilizzazione non è nient'altro che la disposizione degli uomini al sacrificio di una parte del desiderio, al contenimento delle loro passioni sfrenate (e il contrattualismo, compreso quello hobbesiano, è la versione razionale di tale civilizzazione). Se nel linguaggio della psicanalisi, l'«interdizione simbolica» è espressione che nel discorso sul complesso edipico sta a indicare come virtuoso il distacco dalla Cosa materna, simbolo della Cosa immediata del godimento, affermare che «il nostro tempo è il tempo del collasso del simbolico e dell'evaporazione del padre significa affermare che c'è una difficoltà sempre maggiore a fare esistere il carattere virtuoso dell'interdizione simbolica; significa considerare che la promessa di (falsa) salvezza offerta dal discorso del capitalista enfatizza (incestuosamente) proprio la Cosa come prossimità, dunque il godimento immediato come strutturalmente antisublimatorio, cioè completamente schiacciato sul consumo immediato dell'oggetto a portata di mano, di bocca, di corpo»[18].

Al contrario la convivenza civile si può fondare solo sull'alleanza tra Legge e desiderio, tra limite e soddisfazione, che consiste nella «rinuncia a soddisfare le pulsioni primitive di voracità, aggressività, distruzione dell'altro. L'opera di civilizzazione consiste nel contenimento della paranoia umana, un'operazione immane e sempre in parte incompiuta»[19].

Legge e desiderio, dunque, in una tensione reciproca. Ma l'epoca attuale sembra caratterizzata dal rifiuto totale della prima, dalla cancellazione del limite, a favore di un godimento immediato e sfrenato. A fronte delle pretese rivendicate oggi da individui e gruppi, non resta che la domanda: perché no? Sulla base di quale Legge possiamo limitare la soddisfazione delle loro pretese? Non possiamo esprimere giudizi su alcun tipo di godimento, anche se si tratta del godimento delle tossicomanie.

Ebbene, l'insofferenza per la Legge, qualsiasi legge, sembra aleggiare sullo sfondo dei discorsi che accompagnano le retoriche dei diritti e che bene esprimono questa nuova economia psichica, comprese le retoriche sulla necessità di liberare l'impresa dai troppi ostacoli che limitano il godimento pieno dei propri frutti: in fondo, perché no?

3. Le implicazioni che deriverebbero dalla costituzionalizzazione della norma generale esclusiva

Come abbiamo anticipato, non tutti gli ordinamenti giuridici prevedono espressamente una norma di chiusura in forza della quale ogni possibile condotta risulterebbe giuridicamente qualificata, poiché o ricade sotto la disciplina di una norma particolare espressa che la vieta o, in mancanza, ricade sotto la disciplina della norma generale che la permette. E poiché un tale principio non può considerarsi implicito in qualsivoglia ordinamento, esso deve essere considerato un principio solo contingente e non necessario, valido solo in alcuni ordinamenti giuridici e/o solo in alcuni settori del diritto. Nel nostro ordinamento, per esempio, è sicuramente valido nell'ambito del diritto penale, in forza degli artt. 25, secondo comma, della Costituzione, e 1 del Codice penale[20].

Le implicazioni che derivano dal riconoscimento espresso del principio della norma generale esclusiva sono molteplici. Si pensi per esempio, sul piano delle fonti del diritto, alla conseguenza secondo la quale tutto ciò che non è vietato da una determinata fonte sarebbe, da quella medesima fonte, qualificato come permesso, sicché non potrebbe essere legittimamente vietato da una fonte inferiore.

Tuttavia l'implicazione che qui s'intende mettere in luce riguarda l'applicazione giurisdizionale del diritto: infatti il riconoscimento espresso della norma generale esclusiva si tradurrebbe nell'obbligo rivolto ai giudici di impiegare, sempre e comunque, l'argomento *a contrario*.

In tutti gli ordinamenti e/o settori del diritto nei quali non vige espressamente una norma generale esclusiva, infatti, spetta all'interprete decidere se, a fronte di una condotta non disciplinata da una norma particolare, si debba applicare la norma generale esclusiva o, all'opposto, la norma generale inclusiva, che consente di far ricorso all'argomento *a simili*: «mentre norma generale esclusiva è quella norma che regola tutti i casi non compresi nella norma particolare, ma li regola in modo opposto; la caratteristica della norma generale inclusiva è di regolare i casi non compresi nella norma particolare, ma simili a questi, in modo identico. Di fronte ad una lacuna, se applichiamo la norma generale esclusiva, il caso non regolato sarà risolto in modo opposto a quello regolato; se applichiamo la norma generale inclusiva, il caso non regolato sarà risolto in modo identico a quello regolato. Come si vede, le conseguenze dell'applicazione dell'una o dell'altra norma generale sono ben diverse, anzi sono opposte. E l'applicazione dell'una o dell'altra norma dipende dal risultato dell'indagine sul fatto se il caso non regolato sia o no simile a quello regolato. Ma l'ordinamento, in genere, non ci dice nulla sulle condizioni in base alle quali due casi possano essere considerati simili. La decisione sulla somiglianza dei casi spetta all'interprete. E quindi spetta all'interprete la decisione se in caso di lacuna egli debba applicare la norma generale esclusiva, e quindi escludere il caso non previsto, oppure applicare la norma generale inclusiva, e quindi includere il caso non previsto nella disciplina del caso previsto. Nel primo caso si dice che adopera l'*argumentum a contrario*, nel secondo, l'*argumentum a simili*»[21].

La previsione espressa della norma generale esclusiva avrebbe dunque l'effetto di impedire all'interprete di applicare la norma generale inclusiva, anche laddove dovesse ravvisare una somiglianza tra casi disciplinati e casi non disciplinati espressamente da norme particolari. Non solo. Tale previsione si tradurrebbe in una forte gerarchizzazione degli argomenti interpretativi, poiché impedirebbe (o ridurrebbe fortemente la possibilità) di ricorrere a tutti gli altri canoni che la cultura giuridica ha riconosciuto da tempo come propri dell'attività interpretativa.

Tuttavia tali conclusioni sembrano in palese contraddizione con alcune caratteristiche proprie dell'ordinamento costituzionale, sia nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la norma generale esclusiva debba vincolare l'interpretazione di una disposizione di legge alla luce di una disposizione costituzionale sia nell'ipotesi in cui l'interpretazione abbia quest'ultima come oggetto.

Nel primo caso, infatti, la decisione di far ricorso alla norma generale esclusiva – applicando l'argomento *a contrario* – oppure alla norma generale inclusiva – applicando l'argomento *a simili* – deve essere *orientata*, in un ordinamento a costituzione rigida, dalla costituzione stessa, secondo la nota tecnica della “interpretazione conforme”^[22]. Se è vero che nell'ordinamento attualmente vigente non esistono meta-norme che prescrivano un criterio di scelta tra argomento *a simili* e argomento *a contrario*^[23], è altresì vero che l'interpretazione non può non essere guidata dal nucleo delle scelte che caratterizzano la costituzione, le cui disposizioni espresse spesso con formule dal contenuto fortemente sottodeterminato, hanno proprio lo scopo di indicare la *direzione* verso la quale deve muovere l'interpretazione. Ne deriva che non sempre il ricorso all'argomento *a contrario* risponde alle esigenze dell'interpretazione conforme a costituzione.

Nel secondo caso, l'ipotesi dell'obbligo di ricorrere alla norma generale esclusiva per interpretare le disposizioni costituzionali stesse, finisce per assegnare un ruolo recessivo alla costituzione stessa: le sue prescrizioni dovrebbero essere considerate solo come delle eccezioni rispetto alla norma fondamentale generale e negativa. Tali conclusioni contrastano di nuovo con l'idea che le disposizioni costituzionali, anche quando non disciplinano espressamente delle fattispecie, dettano comunque «principi, schemi, disegni “limite”», come se fossero accompagnate da una norma generale inclusiva che verrebbe ad assumere nel diritto costituzionale un carattere del tutto peculiare rispetto agli altri rami dell'ordinamento: se in questi ultimi «i procedimenti analogici riescono ad estrarre dall'ordinamento vigente la norma mancante, che direttamente disciplina la materia altrimenti non regolata, nel diritto costituzionale (pur potendosi in teoria verificare ipotesi del genere), l'applicazione del procedimento in oggetto non potrà – più frequentemente – che fornire il criterio per valutare le discipline diversamente prodotte o emerse, e non porterà ad individuare immediatamente la norma di merito. Non si tratta, dunque, di un'applicazione vera e propria dell'*argumentum a simili*. L'autonomia del processo di produzione delle norme integrative, come norme non presupposte né implicite né ricavabili da quelle costituzionali, rimane. E' solo limitata dall'obbligo di non violazione di principi, schemi, disegni “limite”. La disciplina del caso non previsto non è individuata con l'*argumentum a simili*, ma è sottoposta a criteri di legittimità ricavati dalla disciplina dei casi previsti»^[24].

Del resto è la natura stessa delle disposizioni costituzionali di principio a essere incompatibile con la vigenza della norma generale esclusiva: i principi costituzionali necessitano di attuazione politica attraverso procedimenti di bilanciamento soggetti al controllo di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale.

A tal proposito, è stato detto che la disposizione attualmente prevista nell'art. 41 della Costituzione se, da un lato, non ha sinora impedito alcuna legge di semplificazione, dall'altro, tuttavia, «nessuna legge di complicazione ha mai potuto essere dichiarata incostituzionale in forza del testo attuale»^[25].

Tale osservazione non è propriamente esatta. In forza anche dell'art. 41 della Costituzione la Corte costituzionale ha in numerose occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative che, operando bilanciamenti tra principi costituzionali, limitavano *eccessivamente* la libertà d'impresa^[26], ovvero ha dichiarato la non fondatezza della questione d'illegittimità costituzionale quando si lamentava la violazione di un diritto costituzionale concorrente con le esigenze sottese all'art. 41^[27].

4. Conclusioni: l'attualità della costituzione attraverso la sedimentazione dei suoi significati

Si vuol dire, in estrema sintesi, che non si può continuare a difendere la costituzione, e a proclamarne la perdurante validità, insistendo sull'innocenza del suo testo a fronte dei tentativi di modifica: secondo la «lezione di Leopoldo Elia», l'atteggiamento del giurista di fronte ai problemi politici concreti dovrebbe essere quello di partire dalla costituzione scritta e, attraverso un'opera di «politica costituzionale», da un lato, sostenere le ragioni storiche di fondo, le lunghe e travagliate matrici di pensiero, che hanno portato alla attuale costituzione, e, dall'altro, valorizzare gli affinamenti concettuali e la chiarificazione delle tecniche che hanno accompagnato questa vicenda, al fine di mantenere le condizioni culturali che ne consentono l'esistenza e la validità^[28]. Insomma, credo che l'attualità della costituzione dipenda non (solo) dalla sua formulazione, ma (anche) dal suo “uso”.

[1] Così M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli Editore, Milano, 1982, p. 10, al quale si rinvia altresì per l'analisi delle critiche di merito alla disciplina costituzionale e dei suoi inadempimenti.

Sui giudizi espressi in merito alla disciplina prevista nell'art. 41 della Costituzione si vedano AA. VV., *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, R. Patron, Bologna, 1969, e, in particolare, il saggio di D. Farias, *Le dichiarazioni costituzionali generiche e i rapporti tra stato e diritto*, pp. 148 ss. (dove è riportata la critica di B. Croce, per il quale gli autori della Costituzione «non vi perseguivano un medesimo fine pratico»).

Sulla necessità di fondare la difesa dell'attuale disciplina prevista nell'art. 41 della Costituzione sui suoi significati sostanziali stratificatisi e consolidatisi storicamente e culturalmente, anziché sulla sua “innocenza”, ossia sulla irrilevanza della sua formulazione testuale rispetto al tema della ritenuta ipertrofia legislativa che ostacolerebbe l'esercizio di attività imprenditoriali, sia consentito il rinvio a I. Massa Pinto, *L'innocenza della Costituzione e la sua difesa minima: in margine al dibattito sulla proposta di modifica dell'art. 41 della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it (15/07/2010).

Sulla “innocenza” della costituzione, e, dunque, sulla natura meramente pretestuosa delle iniziative di riforma costituzionale relative all'art. 41 della Costituzione, si vedano, ancora di recente, L. Cuocolo, *Art. 41 Cost.: tanto rumore per nulla*, in www.ilricostituente.it (31 gennaio 2011); V. Onida, *Lotteria delle riforme: esce il 41*, in *Il Sole 24 Ore* (8 febbraio 2011); M. Ainis, *La Carta non è un terno al lotto*, in *Il Sole 24 Ore* (10 febbraio 2011); S. Mangiameli, *Art. 41-97-118: non bastano i numeri per fare le riforme*, in www.ilsussidiario.net (10 febbraio 2011); P. Rescigno, *Se il centrodestra gioca con la Costituzione*, in *La Repubblica* (17 febbraio 2011).

[2] Il testo dell'art. 41 proposto dal disegno di revisione costituzionale prevede poi: «2. Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con gli altri principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge si conforma ai principi di fiducia e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini prevedendo di norma controlli successivi».

[3] N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960, pp. 149-150 (il quale cita il teorico del principio della norma generale esclusiva: E. Zitelmann, *Lücken im Recht*, Leipzig, 1903, secondo il quale «[a]lla base di ogni norma particolare, che sanziona un'azione con una pena o con l'obbligo al risarcimento dei danni, o attribuendo qualsiasi altra conseguenza giuridica, sta sempre come sottintesa ed inespressa una norma fondamentale generale e negativa, secondo cui, prescindendo da questi particolari casi, tutte le altre azioni rimangono esenti da pena o da risarcimento: ogni norma positiva, con cui venga attribuita una pena od un risarcimento è in questo senso un'eccezione di quella norma fondamentale generale e negativa. Donde segue: nel caso che manchi una tale positiva eccezione non vi è lacuna, perché il giudice può sempre, applicando quella norma generale e negativa, riconoscere che l'effetto giuridico in questione non è intervenuto, o che non è sorto il diritto alla pena o l'obbligo al risarcimento»).

In Italia sulla norma generale esclusiva si veda altresì D. Donati, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Società Editrice Libreria, Milano, 1910, spec., pp. 36-37.

[4] Sull'art. 41 in particolare si veda ancora M. Ainis, *La Carta non è un terno al lotto*, cit., il quale, rispetto alla proposta d'introdurre la norma generale esclusiva, osserva: «Sarebbe d'accordo anche la gatta che ci ronfa sotto i piedi, ma la domanda è un'altra: e perché, sinora come funzionava? Avevamo oppure no il permesso di lavarci i denti, dato che nessuna legge ce lo vieta?». Come è evidente, le implicazioni giuridiche della costituzionalizzazione della norma generale esclusiva sono ben altre!

[5] Proposta di legge C. 4292 presentata il 18 aprile 2011 dal deputato Ceroni: «Modifica dell'art. 1 della Costituzione, concernente la centralità del Parlamento nel sistema istituzionale della Repubblica».

[6] Così M. Ainis, *La plastica istituzionale*, in *Corriere della Sera* (21 aprile 2011).

[7] G. Tremonti, *Liberalizzare: le troppo leggi sono la tirannia da abbattere. Risposta a Piero Ostellino*, in *www.corriere.it* (11 gennaio 2011).

[8] M. Sacconi, «*Più Società, meno Stato*»: *l'esperienza del dono nella tradizione italiana*. Relazione tenuta a Rimini il 23 agosto 2010 al Meeting per l'amicizia fra i popoli 2010 (in www.lavoro.gov.it). Peraltro il Ministro Sacconi ha sostenuto che questa «antropologia positiva» sarebbe altresì alla base dell'*Agenda bioetica* del Governo in carica, e fonderebbe pertanto le sue posizioni sostenute nelle materie eticamente sensibili. Sul punto si veda altresì M. Sacconi, Intervento al Convegno *Primum Vivere. L'Agenda bioetica del Governo*, tenutosi a Roma il 21 settembre 2010 (in www.lavoro.gov.it).

Di una antropologia positiva come fondamento della proposta governativa in commento ha parlato anche L. Antonini, *Rinascere da un nuovo 41*, in *Il Sole 24 Ore* (11 febbraio 2011).

[9] Così la già citata Relazione Illustrativa del Governo. Nella formulazione proposta il testo dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione risulterebbe nei seguenti termini: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni garantiscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

[10] Così G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 3, 21, 22.

Insiste sul legame tra la proposta di modifica dell'art. 41 e quella di modifica dell'art. 118, in particolare, G. De Minico, *Cambiare gli articoli 41 e 118 vuol dire annullare lo Stato*, in *Il Riformista* (22 febbraio 2011).

Sulla molteplicità degli impieghi della formula lessicale *principio di sussidiarietà*, sia consentito il rinvio a I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003.

[11] Così C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, p. 70.

Ne costituirebbe un risvolto applicativo il principio secondo il quale il ricorso alla sanzione penale deve essere sempre considerato quale ultima *ratio*: v., a mero titolo esemplificativo, le sentt. n. 189 del 1987 (che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 24 giugno 1929 n. 1085, nella parte in cui sanzionano penalmente la violazione del divieto d'esposizione in pubblico di bandiere estere senza previa autorizzazione delle autorità politiche locali, sulla base dell'argomentazione secondo la quale «il ricorso alla sanzione penale appare sproporzionato (...) si palesa manifestamente irrazionale (...); tanto più che (...) permangono inalterate le facoltà ed i poteri che le norme dei rami dell'ordinamento diversi dal penale attribuiscono alle autorità istituzionali dello Stato»); n. 487 del 1989 (che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge regionale siciliana 15 maggio 1986 n. 26 (Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985 n. 37, relative a «Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino edilizio e sanatoria delle opere abusive»), sulla base della considerazione che «il principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima ratio, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire, implica, fra l'altro, programmi di politica generale, e criminale in specie, nonché giudizi prognostici che soltanto lo Stato può formulare»). V. altresì sentt. n. 299 del 2005 e n. 265 del 2010.

[12] Descrive le due grandi tradizioni, proprio a partire dal dialogo tra Trasimaco e Socrate, R. Dahrendorf, *Elogio di Trasimaco*, in Id., *Uscire dall'utopia*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 307 ss., il quale, partendo dalla premessa secondo la quale «il dominio razionale dei conflitti sociali è uno dei compiti centrali della politica» (p. 275), afferma che «la causa di Hobbes o di Trasimaco a prima vista non appare molto gradevole. Le loro virtù diventano evidenti solo quando accettiamo l'idea che le istituzioni non sono tanto monumenti del consenso quanto bastioni contro la malvagità degli uomini. Tutte le teorie politiche basate sulla coercizione poggiano sull'ipotesi che l'uomo viva per sempre in un mondo di incertezza; poiché nessuno è in condizioni di dare risposte giuste a tutte le domande, bisogna proteggersi dalla tirannia delle risposte false; e una delle sue versioni è la stagnazione dello *status quo*. Le

istituzioni con le loro regole, devono facilitare il mutamento e il conflitto, e quindi anche l'opposizione tra autorità e resistenza. Non esiste alcuna ricetta per la struttura di queste istituzioni, nemmeno in campo politico. Perciò è possibile che un giorno arriveremo a scoprire che i parlamenti, le elezioni e gli altri elementi del tradizionale macchinario democratico della politica non sono l'unica risposta possibile al problema permanente della sincerità. Ma in ogni caso tali istituzioni dovrebbero permettere i conflitti; dovrebbero servire al controllo del potere e al suo mascheramento attraverso l'ideologia del consenso, e dovrebbero permettere il mutamento anche nell'intricato mondo di una complessa società moderna» (pp. 332-333).

[13] Così G. Campanini, *Il fondamento della solidarietà*, in *Aggiornamenti sociali*, 1998, pp. 904 e 906.

[14] Come noto, Hobbes muove dall'esercizio di un esperimento di pensiero con il quale si tenta di azzerare sia l'esperienza storica, nella quale gli uomini vivono guerre e conflitti, sia la tradizione antica del pensiero filosofico, che non è giunta a verità certe. La nozione fondamentale di "stato di natura" non svolge ovviamente la funzione di descrivere la vera natura dell'uomo, né il processo storico di formazione degli stati. Essa indica piuttosto quella che sarebbe la condizione dell'uomo al di fuori della società civile: «In tale condizione non c'è posto per l'industria, perché il frutto di essa è incerto, e per conseguenza non v'è cultura della terra, né navigazione, né uso dei prodotti che si possono importare per mare, né comodi edifici, né macchine per muovere e trasportare cose che richiedono molta forza, né conoscenza della faccia della terra, né calcolo del tempo, né arti, né lettere, né società e, quel che è peggio di tutto, v'è continuo timore e pericolo di morte violenta, e la vita dell'uomo è solitaria, misera, sgradevole, brutale e breve» (T. Hobbes, *Leviathan* (1651), trad. it. di G. Micheli, *Leviatano*, La Nuova Italia editrice, Firenze, 1976, cap. XIII, p. 120). Scopo dell'esperimento di pensiero è quello di obbligare la ragione a uscire dallo stato di natura per dare luogo alla società civile.

[15] *Ibidem*, Introduzione, p. 5.

[16] «la psicologia individuale è al tempo stesso, fin dall'inizio, psicologia sociale» (S. Freud, *Psicologia delle masse e analisi dell'io*, in *Opere*, Bollati Boringhieri, Torino, 1980, p. 261).

[17] Così C. Melman, *L'Homme sans gravité. Jouir à tout prix*, Éditions Denoël, 2002, trad. it., *L'uomo senza gravità. Conversazioni con Jean-Pierre Lebrun*, Bruno Mondadori, Milano, 2010, p. 24; del medesimo A. v. *La nouvelle économie psychique. La façon de penser et de jouir aujourd'hui*, érès, Toulouse, 2009. In argomento M. Dogliani, *Introduzione* a T. Mann, *La legge*, Baldini & Castoldi, Milano, 1997 e Id., *La condizione delle persone. Cittadini*, in corso di pubblicazione in *Questione Giustizia*.

[18] M. Recalcati, *Cosa resta del padre? La paternità nell'epoca ipermoderna*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2011, p. 57, nota 2. Del medesimo A. v. altresì *L'uomo senza inconscio. Figure della nuova clinica psicoanalitica*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010.

[19] M. Fiumanò, *L'inconscio è il sociale. Desiderio e godimento nella contemporaneità*, Bruno Mondadori, Milano, 2010, p. 119.

[20] R. Guastini, *Il diritto come linguaggio*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 179-180. L'A. chiarisce, infatti, che la dottrina della norma generale esclusiva come norma valida (ancorché implicita) in qualsivoglia ordinamento, ossia la dottrina della norma generale esclusiva come verità necessaria, non può sostenere – come necessariamente vero – che tutto ciò che non è vietato è permesso per la ragione che "vietato" e "permesso" sono concetti interdefinibili: "permesso" significa "non vietato" e, dunque, tutto ciò che è non-vietato è permesso. Questo modo di ragionare, scrive l'A., «ha il torto di non distinguere tra due significati che il termine "permesso" può assumere in un discorso descrittivo di norme (...). (a) In senso forte, una condotta si dice "permessa" allorché esiste una norma giuridica che, appunto, la qualifica permessa (ad esempio, una norma costituzionale che conferisce un diritto di libertà). (b) In senso debole, una condotta si dice "permessa" allorché semplicemente non esiste alcuna norma giuridica che la qualifichi come vietata. Palesemente, si tratta di due situazioni assai diverse. Nel senso forte della parola, "permesso" denota il contenuto di una norma giuridica, mentre, nel senso debole, "permesso" allude piuttosto all'assenza di una norma. Ne segue che una condotta non-vietata è sì "permessa", ma solo in senso debole. E ciò significa precisamente non già che vi sia una norma che qualifichi permessa quella condotta, bensì, all'opposto, che manca una norma che la qualifichi vietata. E la mancanza di una norma costituisce appunto una lacuna. Per conseguenza, la cosiddetta norma generale esclusiva non è affatto una verità necessaria, ma più semplicemente un principio giuridico contingente, eventuale, insomma un principio che è positivamente stabilito solo in alcuni ordinamenti giuridici e/o solo in alcuni settori del diritto, mentre non vale in altri ordinamenti e/o in altri settori» (p. 180, nota 18).

[21] N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 152-153.

[22] In argomento, tra i molti, si vedano almeno A. Anzon, *Il giudice "a quo" e la Corte costituzionale tra dottrina dell'interpretazione conforme a Costituzione e dottrina del diritto vivente*, in *Giur. Cost.*,

1998, pp. 1082 ss.; G. Sorrenti, *L'interpretazione adeguatrice della legge: fondamento, natura e implicazioni di una pratica dei giudici e della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; Id., *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006; M. Ruotolo, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 903 ss.; M. Luciani, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in www.federalismi.it (2007); R. Romboli, *Qualcosa di nuovo...anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme alla legge*, in P. Carnevale – C. Colapietro (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive: a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 89 ss.; M. D'Amico – B. Randazzo (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Giappichelli, Torino, 2009; E. Lamarque, *La fabbrica delle interpretazioni conformi a Costituzione tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in www.astrid-online.it (2009); A. Ruggeri, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto comunitario*, in www.rivistaaic.it (2010); AA. VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, Giuffrè, Milano, 2010; AA. VV., *L'interpretazione conforme*, in *Giur. It.*, 2010, pp. 1961 ss.

[23] Come sostenuto da R. Guastini, *Il diritto come linguaggio*, cit., p. 180.

[24] M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, cit., pp. 89-90.

Giunge alle medesime conclusioni A. Pace, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 90-91, secondo il quale, se è vero che gli enunciati della costituzione, quando contengono regole, si limitano a disciplinare solo singoli aspetti della situazione giuridica soggettiva proclamata, lasciando, per il resto, spazio alle altre fonti, «ciò però non implica che siffatto "spazio residuo" refluiscia nel "costituzionalmente irrilevante". La predeterminazione di tali "spazi residui" da parte della singola disposizione costituzionale consente infatti al valore sotteso alla disposizione costituzionale di indicare all'interprete la via da seguire ovvero consente, in un'ottica giuspositivistica, al principio (in senso stretto) desumibile dalla "regola" di impostare correttamente i problemi che sorgono in quello che si è chiamato lo "spazio residuo"».

[25] L. Antonini, *Rinascere da un nuovo 41*, cit., e G. Tremonti, *Liberalizzare: le troppo leggi sono la tirannia da abbattere*, cit.

[26] A titolo esemplificativo, si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 225 del 1974 (che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 e 251 del r. d. 27 febbraio 1936 n. 645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni), e degli artt. 1, 183 e 195 del d. P. R. 29 marzo 1973 n. 156 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte relativa ai servizi di radiotelevisiva circolare a mezzo di onde elettromagnetiche, sulla base della considerazione che «può ammettersi che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbano essere sottoposti ad una disciplina legislativa in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi. Ma è anche vero che la tutela di questi ultimi può realizzarsi con un regime di autorizzazione, non esige certo l'esclusione del diritto del singolo»); n. 226 del 1974 (che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 183 e 195 del d. P. R. 29 marzo 1973 n. 156 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nelle parti relative ai servizi di televisione via cavo, dal momento che il regime di monopolio pubblico ivi previsto è considerato dalla corte mezzo eccedente rispetto ai fini di utilità generale sottesi alla materia di cui si tratta, che dunque comprime in modo eccessivo la libertà d'iniziativa economica privata: «all'uopo, pertanto, potrà stabilirsi che sia l'installazione sia l'esercizio siano subordinati ad autorizzazione amministrativa, da rilasciarsi ove sussistano le condizioni previste dalla legge»); n. 20 del 1978 (che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, del r. d. 29 giugno 1939 n. 1127 (Testo delle disposizioni legislative in materia di brevetti per invenzioni industriali), nella parte in cui vieta di brevettare i medicinali e i processi diretti a produrli: tra gli interessi costituzionalmente rilevanti nella materia di cui si tratta, la corte ritiene che sia stata eccessivamente sacrificata la componente della ricerca scientifica e tecnica nell'ambito dell'industria farmaceutica, mentre «il coordinamento di [tutti] i fattori (...) deve risultare equilibrato, non sacrificandosi dunque in misura grave nessuno di essi». Ne consegue una «sproporzione tra il mezzo prescelto (divieto di brevettazione) e la possibilità di soddisfare [l']interesse [generale] con mezzi più rispettosi del principio di eguaglianza (...). ...la precitata norma viola il combinato disposto degli artt. 3 e 41, Cost.»); n. 231 del 1985 (che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 40, primo comma, e 44, secondo comma, della legge 14 aprile 1975 n. 103, concernente il divieto assoluto, posto alle imprese di ripetizione, di diffondere via etere i messaggi

pubblicitari commerciali irradiati, con i loro programmi, dalle emittenti estere, sulla base della considerazione che tale divieto «*appare mezzo incongruo e sproporzionato per eccesso e perciò illegittimo per contrasto con l'art. 41, secondo comma, Cost.*»); n. 153 del 1987 (che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 14 aprile 1975 n. 103, nella parte in cui non prevede che le trasmissioni di programmi destinati alla diffusione circolare verso l'estero possano essere effettuate anche in regime di autorizzazione, anziché di monopolio pubblico, sulla base della considerazione che tale regime appare «*pienamente idoneo*» e «*pienamente soddisfattivo*» a sopperire alle esigenze di rilievo pubblico sottese); n. 1030 del 1988 (che dichiara l'illegittimità costituzionale di una di una serie di norme previste dal d. P. R. 29 marzo 1973 n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui prevede l'assoggettamento a concessione, anziché ad autorizzazione, degli apparecchi radioelettrici ricetrasmittenti di debole potenza di tipo portatile, sulla base della considerazione che il regime concessorio «*comporta ingiustificatamente il riconoscimento alla P. A. di eccessivi spazi di discrezionalità (...) circa le condizioni, limiti ed obblighi cui la concessione può essere in concreto subordinata (...). A soddisfare [le] esigenze [di rilievo pubblico] è (...) logicamente sufficiente un regime autorizzatorio (...). Limitatamente agli apparecchi in questione, l'utilizzazione del regime concessorio si appalesa, in definitiva, mezzo eccedente rispetto al fine di assicurare un appropriato bilanciamento tra gli interessi di rilievo costituzionale che in tale particolare materia sono in gioco*»).

[27] Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza n. 325 del 1996 (che dichiara la non fondatezza della questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 33, quinto comma, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), il quale riconosce al lavoratore dipendente la possibilità di chiedere (e di ottenere) il trasferimento in altra sede di lavoro per soddisfare il diritto all'assistenza di un congiunto disabile con lui convivente, nella quale la corte costituzionale sembra accogliere in sostanza le argomentazioni della difesa del datore di lavoro che, a fronte della prospettata incostituzionalità della norma oggetto che discriminerebbe tra l'ipotesi espressamente considerata e quella nella quale difetti il requisito della convivenza in atto tra lavoratore e disabile, sostiene che ragionevolmente «il legislatore ha voluto salvaguardare le situazioni in atto, valutando i risvolti sociali, tanto da limitare il diritto del datore di lavoro all'autorganizzazione dell'impresa, anch'esso costituzionalmente rilevante (art. 41 della Costituzione)»).

Per quanto non condivisibile nel merito la decisione della corte, secondo la quale «seguendo l'impostazione del giudice a quo, si rischia di dare alla norma un rilievo eccessivo, perché non è immaginabile che l'assistenza al disabile si fondi esclusivamente su quella familiare, sì che il legislatore ha, con la legge quadro n. 104, ragionevolmente previsto – quale misura aggiuntiva – la salvaguardia dell'assistenza in atto, accettata dal disabile, al fine di evitare rotture traumatiche, e dannose, della convivenza», essa rappresenta tuttavia un esempio di utilizzo dell'art. 41 della Costituzione quale parametro per salvare una disciplina nella quale le esigenze dell'impresa hanno “pesato” molto nel giudizio della corte sul bilanciamento politico.

[28] M. Dogliani, *La lezione di Leopoldo Elia: l'uso non autoritativo della Costituzione*, in Id. (a cura di), *La lezione di Leopoldo Elia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. X.

Commenti

L'impatto della nuova *governance* economica europea sull'ordinamento italiano

di *Daniele Cabras*

La recente crisi economica e finanziaria ha indotto le istituzioni europee, al termine di un'ampia discussione, ad elaborare una complessiva strategia volta al rafforzamento della *governance* economica dell'Unione europea. La prima iniziativa a riguardo è stata deliberata dal Consiglio economia e finanza (ECOFIN) del 7 settembre 2010, che ha previsto l'introduzione, a decorrere dal mese di gennaio del 2011, del c.d. semestre europeo, introducendo le conseguenti modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita. Il semestre europeo si sostanzia nella previsione di una procedura organica volta al coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, finalizzata a consentire una discussione e un confronto in sede europea sulle politiche fiscali nazionali e sui principali interventi di riforma con effetti economico-finanziari. Il semestre europeo copre tutti i profili della sorveglianza macroeconomica, incluse le politiche intese a garantire la disciplina di bilancio e la stabilità macroeconomica e a favorire la crescita e la competitività, conformemente alla Strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Strategia Europa 2020). Tale Strategia, che sostituisce la strategia di Lisbona, è incentrata su cinque fondamentali obiettivi, relativi ai livelli di occupazione, alle spese per ricerca e sviluppo, alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, al miglioramento dei livelli di istruzione ed alla riduzione della povertà.

Il semestre europeo ha inizio a gennaio con la presentazione, da parte della Commissione europea, dell'indagine annuale sulla crescita e prosegue a febbraio/marzo con l'elaborazione, da parte del Consiglio europeo, delle linee guida trasversali di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea volte a orientare la programmazione a livello nazionale. Entro il mese di aprile, gli Stati membri sottopongono contestualmente i Programmi di stabilità e convergenza, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita,

e i Programmi nazionali di riforma, elaborati nell'ambito della strategia Europa 2020. Nel mese di giugno il Consiglio ECOFIN e, per la parte di competenza, il Consiglio occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni in materia di politica economica e di bilancio relative ai singoli Stati membri proposte dalla Commissione europea. Nella seconda metà dell'anno, gli Stati approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Il semestre si sostanzia quindi in una nuova procedura svolta nell'ambito dell'Unione ma destinata ad influenzare l'attività di programmazione economico-finanziaria dei singoli Stati membri.

A trarre le conseguenze sul piano interno dell'introduzione del semestre prevede una proposta di legge di iniziativa parlamentare approvata dalla Camera (C. 3921) e quindi, con modificazioni, dal Senato (S. 2555), e della quale è attualmente in corso la terza lettura. Tale proposta realizza una piena coincidenza tra programmazione europea e programmazione nazionale, facendo del Programma di stabilità (PS) e del Programma nazionale di riforma (PNR), da presentare congiuntamente alle istituzioni europee nel mese di aprile, i principali atti della programmazione economico-finanziaria nazionale. La proposta di legge, anticipando sensibilmente la tempistica stabilita dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la nuova disciplina in materia di contabilità e finanza pubblica, prevede che, entro il 10 aprile di ogni anno, il Governo presenti alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, il Documento di economia e finanza, che incorpora gli schemi del PS e del PNR e costituisce l'atto fondamentale della programmazione economico-finanziaria a livello nazionale. Tale Documento, in considerazione dei contenuti del PS e del PNR stabiliti dal Codice di condotta, presenta un patrimonio informativo più ricco e indica una serie di obiettivi più ampi rispetto alla Decisione di finanza pubblica, disciplinata dalla legge n. 196 del 2009, che costituisce attualmente il principale strumento di programmazione. Inoltre, in coerenza con le procedure europee, la proposta di legge in questione prevede che, nel mese di settembre, il Governo presenti alle Camere la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza che dovrà contenere, oltre all'eventuale aggiornamento delle previsioni economiche e degli obiettivi programmatici, le modifiche del predetto Documento che si rendessero necessarie alla luce delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte all'Italia nel mese di giugno dalle istituzioni europee. La medesima proposta di legge introduce inoltre la possibilità di attuare il PNR attraverso i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, previsione questa sicuramente pertinente alla luce della *ratio* del semestre europeo.

In tal modo, l'obiettivo del semestre europeo – indurre gli Stati membri ad affrontare contestualmente le politiche per la stabilità finanziaria e le politiche per la competitività e la crescita da realizzare con riforme strutturali, ponendo in evidenza il nesso esistente tra salvaguardia dei conti pubblici e sviluppo dell'economia – diviene anche l'obiettivo della programmazione nazionale.

Un secondo pilastro della nuova *governance* economica europea è rappresentato da sei proposte normative, cinque proposte di regolamento e una proposta di direttiva, avanzate dalla Commissione europea nel settembre del 2010 ed il cui *iter* di approvazione dovrebbe concludersi entro il mese di giugno 2011. In merito a tali proposte, nell'ottobre

scorso, il Consiglio europeo ha approvato una relazione predisposta da una *Task force* presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Herman Von Rompuy, e costituita dai Ministri dell'economia dei Paesi membri dell'UE, e da altri esponenti delle istituzioni europee. Tre regolamenti e la direttiva riguardano le questioni di bilancio, ed in particolare la riforma del Patto di stabilità e crescita, mentre due regolamenti hanno ad oggetto gli squilibri economici emergenti nell'ambito della UE e nell'area dell'euro. Le proposte della Commissione introducono vincoli procedurali e sostanziali ai quali dovranno adeguarsi le politiche economiche e di bilancio adottate a livello nazionale. In particolare, i cinque regolamenti produrranno effetti diretti nell'ordinamento degli Stati membri senza necessità di recepimento, mentre la direttiva potrebbe richiedere l'adozione di norme di attuazione.

Per quanto riguarda la sorveglianza macroeconomica, vengono introdotti meccanismi sia preventivi che correttivi analoghi a quelli già vigenti in materia di finanza pubblica attraverso il Patto di stabilità e crescita (PSC). Nello specifico, la proposta di regolamento (COM(2010)527) demanda alla Commissione una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro, da effettuare nel contesto dell'esame dei PNR. La valutazione si baserà su un numero limitato di indicatori economici (*scoreboard*) da individuare in un momento successivo (bilancia delle partite correnti, competitività dei prezzi e dei costi, debito del settore pubblico e privato...) e per ogni indicatore verrà individuata una soglia di allerta. La Commissione dovrà redigere una lista di Stati per cui si ritiene sussista il rischio di uno squilibrio eccessivo e il Consiglio, su proposta della Commissione, potrà adottare raccomandazioni e avviare una procedura per squilibri eccessivi, invitando gli Stati ad adottare misure correttive entro un termine prestabilito. Gli Stati dovrebbero quindi proporre un piano di azione correttiva da attuare entro il termine indicato dal Consiglio. In merito alla parte correttiva degli squilibri macroeconomici, la proposta di regolamento (COM(2010)525) prevede che, qualora uno Stato ometta ripetutamente di dare corso alle raccomandazioni del Consiglio, debba pagare un'ammenda pari allo 0,1% del PIL. La decisione è assunta su proposta della Commissione che si considera approvata dal Consiglio, salvo che non venga da esso respinta con voto a maggioranza qualificata. Per l'Italia come per gli altri Paesi si tratterà quindi di tenere sotto più stretto controllo una serie di indicatori economici, valutando l'impatto sugli stessi delle politiche economiche adottate a livello nazionale. Di tale attività si dovrebbe dare conto anche in sede di presentazione del Documento di economia e finanza disciplinato dalla proposta di legge più volte citata.

La proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 (COM(2010)526) riguarda invece la parte preventiva del PSC ed è volta a fondare il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto di politica di bilancio prudente, al fine di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo a medio termine del pareggio del bilancio (MTO). Viene ribadito che il percorso verso l'MTO deve basarsi su di un miglioramento del saldo strutturale pari ad almeno lo 0,5% annuo (per i Paesi con alto livello di debito o con forti squilibri macroeconomici il Consiglio potrebbe peraltro richiedere uno sforzo superiore), introducendo tuttavia un ulteriore criterio, l'evoluzione della spesa. Per i Paesi che hanno

raggiunto l'MTO, la crescita annua della spesa non potrebbe infatti superare il tasso di crescita del PIL a medio termine definito come prudente. Ma chi non ha raggiunto l'MTO dovrebbe prevedere una crescita della spesa inferiore al tasso di crescita prudente del PIL. Da tale proposta deriva che le entrate temporanee siano destinate alla riduzione del debito pubblico. Se tale regola non sarà rispettata, dopo un avvertimento della Commissione, il Consiglio europeo potrebbe raccomandare l'adozione di misure correttive. Sul piano interno, ciò sembrerebbe comportare la necessità di indicare nel predetto Documento di economia e finanza un tasso di evoluzione della spesa primaria coerente con il criterio ora illustrato. La proposta di legge più volte citata prevede che, in sede di esercizio della delega per la riforma del bilancio statale, vengano previsti limiti per tutte le categorie di spesa coerenti con la programmazione triennale.

Sul braccio correttivo del PSC interviene la proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 (COM(2010)522), modificando la procedura per i disavanzi eccessivi, anche in questo caso al fine contrastare politiche di bilancio suscettibili di pregiudicare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Ad oggi, agli Stati con un debito pubblico superiore al 60% del PIL è richiesto uno sforzo tale da determinare un «ritmo adeguato di riduzione» del debito verso il predetto obiettivo. La proposta prevede invece che in tal caso il debito debba essere ridotto ad un ritmo sufficiente identificato nella riduzione negli ultimi tre anni ad un ritmo di un ventesimo all'anno. In tal modo le politiche fiscali degli Stati membri sono vincolate al perseguimento di un ulteriore obiettivo. La valutazione del debito e la definizione del relativo percorso di riduzione dello stesso dovrebbero peraltro tenere conto anche di altri fattori di rischio, quali la struttura del debito pubblico e il livello di indebitamento del settore privato. La proposta di regolamento (COM(2010)524), relativa all'applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro, introduce sanzioni finanziarie progressive per chi viola le nuove regole della parte preventiva e della parte correttiva del PSC. Il meccanismo si articola sempre attraverso proposte della Commissione seguite da raccomandazioni del Consiglio che, qualora non accolte, comporterebbero la costituzione di un deposito non fruttifero, pari allo 0,2 del PIL, suscettibile di essere convertito in ammenda.

La proposta di direttiva (COM(2010)523) riguarda le caratteristiche dei quadri di bilancio, intesi come l'insieme degli strumenti, procedure e istituzioni che regolano le decisioni sulle politiche di bilancio. La proposta è finalizzata ad assicurare un più assiduo e tempestivo monitoraggio della situazione di finanza pubblica dei Paesi UE. In particolare, i sistemi contabili dovranno essere soggetti a sistemi di *audit* e di controllo interno, la pubblicazione dei dati di finanza pubblica dovrà avvenire in modo tempestivo e regolare, la programmazione finanziaria dovrà basarsi su previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica realistiche e che utilizzino le informazioni più aggiornate, le previsioni sia macroeconomiche che di finanza pubblica dovranno essere rese pubbliche, evidenziando le metodologie, le ipotesi e i parametri utilizzati. Le eventuali divergenze con le previsioni della Commissione dovranno essere giustificate. La proposta di direttiva richiede di fornire una rappresentazione coerente ed integrata dei sistemi contabili in cui si articola la contabilità pubblica nazionale, di provvedere al coordinamento tra tutti i

sotto settori dell'amministrazione pubblica e di formulare previsioni di bilancio anche in base al criterio delle politiche invariate. La legge n. 196 del 2009 già prevede il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, una programmazione su base pluriennale, la costituzione di una banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni e la rilevazione mensile dei flussi di cassa, mentre la proposta di legge parlamentare in discussione adegua le disposizioni in materia di previsioni macroeconomiche e di bilancio ai contenuti della direttiva e prevede la predisposizione di un bilancio di previsione a politiche invariate. Vanno, infine, ricordate le deleghe legislative in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ivi inclusi quelli di regioni ed enti locali, previste dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale e dalla legge n. 196 del 2009.

La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il *Grundgesetz* «preso sul serio»

di Federico Pedrini

Per quanto naturalmente anche nella patria di Otto von Bismarck i cambiamenti della Legge Fondamentale non manchino d'essere oggetto di contingenti tensioni e talvolta anche di veri e propri scontri politici, riuscirebbe difficile sostenere che essi (cambiamenti) costituiscano per tradizione un tabù – come invece talora sembrerebbe accadere altrove –, se è vero che ad oggi possono annoverarsi ben 58 leggi di revisione costituzionale (l'ultima del 21 luglio 2010), non di rado latrici di modifiche tutt'altro che marginali all'impianto originario del *Grundgesetz*. In questo quadro d'insieme, tra le linee di tendenza ormai ampiamente consolidate del legislatore di revisione costituzionale parrebbe attestarsi a pieno titolo anche una sempre più marcata «attitudine europeista» (*Europatauglichkeit*), di recente riconfermatasi – in occasione della seconda riforma del federalismo (*Föderalismusreform II*, del 29 luglio 2009) – pure con l'espressa codificazione all'interno del testo costituzionale del Patto europeo di stabilità e crescita. La disposizione costituzionale specificamente interessata dalla novella è l'attuale art. 109 GG, che dopo aver ribadito al suo primo comma – in ossequio ad un principio tipico dello Stato federale – che «*Bund e Länder* sono autonomi e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio», precisa ora al suo secondo comma come essi «adempiono comunemente (*gemeinsam*) agli obblighi della Repubblica Federale Tedesca derivanti dagli atti della Comunità europea adottati in forza dell'art. 104 del TCE [oggi art. 126 TFUE] sul rispetto della disciplina di bilancio», e soltanto «in questa cornice tengono in considerazione le esigenze dell'*equilibrio economico generale*», concetto che invece aveva costituito il perno della norma in questione a partire dalla fine degli anni '60 (ovvero con l'ultima grande riforma costituzionale sul punto, datata 1969).

La portata innovatrice dell'articolo in parola si può meglio cogliere alla luce della sua peculiare collocazione all'interno della decima sezione (*Abschnitt*) della Costituzione tedesca, (sezione) dedicata nel suo complesso alle relazioni finanziarie (*Finanzwesen*) e già

oggetto della *Föderalismusreform I* (del 28 agosto 2006), in cui l'art. 109 s'inserisce a cavaliere fra la costituzione finanziaria in senso stretto (*Finanzverfassung im engeren Sinne*, artt. da 104a fino a 108 GG) – dove si tratta delle competenze impositive di *Bund*, *Länder* ed altri enti locali, nonché della redistribuzione tra questi ultimi del gettito fiscale e delle relative funzioni da assolvere con esso –, e le disposizioni più specificamente rivolte alla regolazione del bilancio ed alla disciplina del debito pubblico (*Haushaltsverfassung*, artt. da 110 fino a 115 GG).

Una posizione evidentemente «baricentrica» all'interno della sistematica della decima sezione del *Grundgesetz*, pertanto, la cui cifra attuale parrebbe oggi appunto costituita da una convergenza «centripeta» verso i vincoli europei oggi consacrati dall'art. 109, il quale dal canto suo, dopo aver sancito al suo secondo comma (l'obbligo al)la collaborazione fra *Bund* e *Länder* in vista del fisiologico rispetto del Patto europeo di stabilità, al quinto comma disciplina anche l'eventuale risvolto patologico delle conseguenze finanziarie per il mancato rispetto del Patto, predisponendo delle precise regole per il riparto delle sanzioni inflitte: «le misure sanzionatorie della Comunità europea adottate in forza dell'art. 104 TCE sul rispetto della disciplina di bilancio sono a carico del *Bund* e dei *Länder* nella proporzione di 65 a 35. La totalità dei *Länder* si fa carico solidariamente (*solidarisch*), in proporzione al proprio numero di abitanti, del 35% degli oneri spettanti ai *Länder*; il 65% degli oneri spettanti ai *Länder* grava sui su di essi a seconda della relativa responsabilità nell'aver cagionato l'evento. I dettagli sono regolati da una legge del *Bund*, che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*».

In evidente connessione con la costituzionalizzazione dell'attuale art. 126 TFUE (ex art. 104 TCE) risulta inoltre l'intero contenuto dell'art. 109a GG – la cui *ratio* parrebbe segnatamente quella d'evitare in anticipo tutte quelle situazioni che potrebbero concretamente portare a disattendere i criteri del Patto e dunque (anche) all'erogazione delle conseguenti sanzioni da parte dell'Unione europea – dove si prevede una legge del *Bund* (anche qui con la necessaria approvazione del *Bundesrat*) specificamente rivolta «alla prevenzione delle emergenze di bilancio» con la quale si vengono a disciplinare: (1) «la sorveglianza permanente del bilancio di *Bund* e *Länder* attraverso una conferenza comune (il Consiglio di Stabilità)» – al quale appartengono i ministri delle Finanze di *Bund* e *Länder* e il ministro federale per l'Economia e la tecnologia – per le cui decisioni (con le relative motivazioni) è prevista la pubblicazione; (2) «i presupposti e il procedimento per l'accertamento di un'incombente (*drohend*) emergenza di bilancio»; nonché (3) «i principi per la predisposizione e la realizzazione di programmi di risanamento volti a evitare emergenze di bilancio».

Il determinante influsso del diritto europeo sull'attuale costituzione finanziaria e fiscale si palesa infine anche con l'adozione del principio c.d. «*close to balance*», di cui al terzo comma dell'art. 109 GG, ripreso e sviluppato – per quel che attiene al *Bund* – dal secondo comma dell'art. 115 GG. La prima disposizione prevede che «i bilanci di *Bund* e *Länder* sono in linea di principio da pareggiare senza ricorso al credito», là dove delle eccezioni possono essere previste nel caso di congiunture economiche straordinarie (va da sé negative) o allorché si verificano catastrofi naturali o situazioni straordinarie di ne-

cessità che si sottraggano al controllo dello Stato e che pregiudichino in modo rilevante le finanze dello Stato (in tal caso si deve comunque predisporre un piano d'ammortamento per gli ulteriori debiti contratti). I dettagli di questa disciplina sono rinviati per il *Bund* (come già s'accennava) all'art. 115 *GG*, con la precisazione che il principio del «*close to balace*» si ritiene rispettato (per quanto attiene al *nuovo* indebitamento) se il ricorso al credito non supera lo 0,35% del prodotto interno lordo nominale, mentre i singoli *Länder* sono tenuti ad integrare la disciplina generale del *Grundgesetz* «nell'ambito delle proprie competenze costituzionali», dunque modificando le rispettive Carte fondamentali, fermo restando che qui è lo stesso *Grundgesetz* a puntualizzare – introducendo un'asimmetria rispetto al trattamento riservato al *Bund* – come il principio del «*close to balance*» si può ritenere rispettato a livello periferico soltanto quando non vi sia (sempre con riferimento al nuovo indebitamento) *alcun* ricorso al credito.

Come si può notare anche solo da questo breve scorcio, si tratta d'un tentativo ambizioso di riforma costituzionale, che non ha esitato – andando al di là della tradizionale codificazione di solenni disposizioni di principio – a procedere pure con scelte dotate d'un «tasso tecnico» non propriamente consueto per un testo costituzionale. Parrebbe comunque da segnalare come la redazione apparentemente chiara e ampiamente comprensibile della riforma nelle sue linee di fondo non ha evitato che potessero *ugualmente* derivarne *problemi teorici* anche d'un certo rilievo – che qui possono essere soltanto menzionati – su cui non ha tardato ad intrattenersi la dottrina più recente: per citarne alcuni, quale rango avrebbe la disciplina europea richiamata nella gerarchia delle fonti? Il rinvio sarebbe di tipo *materiale (alla norma)* oppure *formale (alla fonte)*? E, ancora, sono state sollevate *perplexità* circa la realizzabilità pratica dell'obiettivo ora costituzionalizzato e spesso s'è fatto strada un vero e proprio *scetticismo* circa il potenziale d'efficacia della riforma nel suo complesso, a partire dall'affermazione di Peter Struck – nelle sue vesti di presidente della commissione che presentò il progetto di riforma al *Bundestag* – secondo cui alla seconda fase di riforma ne sarebbe dovuta necessariamente succedere anche una terza. Né, infine, mancano oggi all'appello neppure rilevanti *incognite politico-istituzionali*, prima su tutte quella relativa agli esiti (e ai tempi) del futuro adeguamento ai principi del Patto di Stabilità e Crescita che lo stesso art. 109 *GG* prescrive come da effettuarsi nelle costituzioni dei singoli *Länder*.

È ben vero, insomma, come neppure la riforma costituzionale più oculata sembrerebbe in grado, da sola, di governare e risolvere in anticipo *tutti* i problemi interpretativi e applicativi che essa quasi inevitabilmente finisce per innescare. Nondimeno, pure alla luce dell'esperienza tedesca qui riportata, la scelta di procedere *in ogni caso* ad una revisione *espressa* della Costituzione allorché si diano passaggi così cruciali della vita costituzionale del Paese parrebbe confermarsi come una decisione – oltreché verosimilmente *imposta* nell'ordinamento tedesco dalla stessa Legge Fondamentale, che al suo articolo 79 precisa come essa «possa essere modificata soltanto da una legge che cambi o integri il tenore letterale del *Grundgesetz*» – da salutare favorevolmente, anche in una prospettiva più ampia, come esempio virtuoso tanto (d'assunzione) di responsabilità *politica* da parte dei suoi legittimi titolari (e dunque pienamente in linea col principio di sovranità popolare),

quanto di sensibilità *giuridica* nel suo prendere (effettivamente) «sul serio» la Carta costituzionale (a maggior ragione, peraltro, quando così spesso essa parrebbe invocata quale base non solo *normativa*, ma anche *culturale* dell'intera comunità).

Riflessioni ed esercizi di stile sulla «riscrittura» dell'articolo 41 della Costituzione

di Mario Bartolomei

Intendo di seguito formulare alcune considerazioni intorno al Disegno di Legge Costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri n. 125 del 9 febbraio 2011 (il «DDL»). Questo intervento mira a generalizzare il sistema di autocertificazione, a scapito dei meccanismi autorizzatori fino ad ora necessari per l'esercizio di un'attività d'impresa. Tale scopo verrebbe tecnicamente perseguito con due distinte interpolazioni, una per ciascuno dei primi due commi dell'art. 41, nonché con la completa espunzione del 3° ed ultimo comma. *In primis*, alcune semplici parole su un'obiezione preliminare. Poiché il diritto di iniziativa economica è ascrivibile alla categoria dei principi identitari dello Stato repubblicano, esso andrebbe escluso, *ex art.* 139 Cost., da qualsiasi forma di revisione costituzionale e potrebbe essere riformato soltanto ricorrendo ad un'Assemblea costituente, dotata di illimitati poteri sovrani (C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, 1954). Evidente è la forzatura interpretativa di un simile approccio, che si scontra con insuperabili ragioni storiche e di teoria costituzionale. La riforma dell'art. 41 Cost. potrà quindi essere compiuta mediante il procedimento di cui all'art. 138 Cost., che lascerà del tutto impregiudicato il potere della Consulta di verificarne eventualmente la legittimità.

Tre sono gli aspetti chiave del DDL. 1) È risaputo che la Costituzione, parlando di iniziativa economica, intende riferirsi a qualsivoglia attività non immediatamente destinata al consumo personale del soggetto privato (F. Galgano, *Art. 41*, 1982). L'idea che individui e formazioni sociali esercitino attività economiche nei limiti prescritti dall'ordinamento è connaturata al manifestarsi dello stesso fenomeno giuridico e non è affatto oggetto di negoziazione politica. Ogni vicenda umana è infatti suscettibile di produrre rapporti intersoggettivi potenzialmente conflittuali, che come tali meritano di essere regolamentati. Diviene pertanto inutile affermare, come fa il DDL, che sia permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. 2) È nella logica del giudizio di costituzionalità (tanto diffuso quanto accentrato) mitigare la naturale tirannia dei diritti fondamentali con altri principi e/o diritti di volta in volta rilevanti nel processo di equilibrata e continua palingenesi del testo costituzionale (G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, 1992). Non è un segreto che la struttura linguistica della Costituzione imponga di operare, caso per caso, un bilanciamento tra diritti, nel rispetto comunque di parametri di necessità, sufficienza e proporzionalità (A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, 2001). L'aggiunta, da parte del DDL, dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i limiti del diritto di iniziativa economica, si risolve quindi in una modifica del tutto superflua. Per ragioni simili ma di segno opposto, la conclusione di cui sopra si sarebbe dovuta predicare,

almeno parzialmente, anche nel caso in cui si fosse deciso di cancellare i limiti esterni di cui all'art. 41, comma 2, Cost. In particolare, l'eliminazione dei criteri concernenti la sicurezza, libertà e dignità umana non avrebbe comportato alcun sostanziale mutamento. Per ristabilire adeguati assetti normativi fra i diritti fondamentali contemplati in Costituzione, la giurisprudenza avrebbe potuto e dovuto operare una diretta applicazione dell'art. 2 Cost. (cfr. G. Pino, *Diritti e interpretazione*, 2010). Si tratta di un filone giurisprudenziale ormai prevalente, alla cui stregua l'art. 2 Cost. viene già utilizzato per decodificare il contenuto prescrittivo del principio di buona fede nell'ambito dei rapporti contrattuali cui partecipino almeno un imprenditore, senza che alcun ausilio sia fornito dall'espressa previsione di cui all'art. 41, comma 2, Cost. (*ex multis*, Cass., sez. I, 6 agosto 2008, n. 21250; Cass., sez. I, 23 settembre 2002, n. 13823; Cass., sez. I, 14 luglio 2000, n. 9321; Cass., sez. I, 21 maggio 1997, n. 4538). Il meccanismo descritto consente all'ordinamento di evolversi, a Costituzione invariata, di fronte all'emersione, palese o insidiosa, di nuove forme di abuso. L'eliminazione del criterio dell'utilità sociale si sarebbe invece potuta prestare ad una maggiore compressione dell'attività economica privata. Questo limite infatti, assicurando che il diritto di iniziativa economica non si ponga in contrasto con la tutela e la salvaguardia di situazioni e/o interessi a carattere oggettivo, ad esempio nella sfera economico-concorrenziale (cfr. Corte cost. n. 270/2010) oppure in quella concernente la tutela dell'ambiente (cfr. Corte cost. n. 190/2001), rende di per sé legittima l'attività normativa primaria che persegua detti obiettivi. 3) L'intervento ablativo sul comma 3 dell'art. 41 Cost. si dimostra suscettibile di letture più articolate, a seconda della prospettiva teorico-interpretativa di partenza. Due sono le posizioni astrattamente coinvolte. Per chi considera la disposizione in esame come il quadro giuridico di riferimento alla programmazione economica generale – ossia all'intervento e alla direzione pubblica dell'economia tramite piani e programmi – l'elisione del comma 3 dell'art. 41 Cost. dovrebbe comportare l'illegittimità costituzionale di quegli stessi piani. In ogni caso, l'esperienza normativo-istituzionale a cui ci si possa richiamare si è esaurita da tempo (cfr. l. 27 luglio 1967, n. 685), con la conseguenza che il DDL si limiterebbe a neutralizzare la più desueta delle possibilità di intervento dello Stato nell'economia. Conviene comunque ricordare che i piani ed i programmi storicamente adottati hanno avuto uno scopo prevalentemente perequativo, con riferimento alle diverse circostanze socio-economico-occupazionali che caratterizzavano, e tuttora affliggono, il territorio italiano (G.F. Ferrari, *Diritto pubblico dell'economia*, 2010). Se così stanno le cose, il vuoto lasciato dalla disposizione in commento potrebbe essere supplito tramite il meccanismo di cui all'art. 119, comma 5, Cost., oppure in forza di normative ispirate al principio di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) o di piena occupazione (art. 4 Cost.) (A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, 1968). Rimane fermo che dalla programmazione economica generale appena ricordata vanno distinte sia la programmazione economico-finanziaria sia quella della politica comunitaria di coesione economica e sociale. Per quanto riguarda la prima, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (*i.e.* il DPEF) appartiene – insieme alla legge di Bilancio, alla Finanziaria e al Rendiconto – a quell'attività chiamata manovra annuale di correzione della finanza pub-

blica. Per quanto invece riguarda la seconda, essa trova nella normativa di ascendenza comunitaria la propria fonte giuridica di riferimento e si realizza tramite diversi strumenti finanziari, tra i quali meritano di essere ricordati i Fondi strutturali, il Fondo di coesione e la Banca europea per gli investimenti (*i.e.* la BEI). Per ovvie ragioni e senza bisogno di ulteriori commenti, le due forme di programmazione qui da ultimo menzionate non verranno in alcun modo lambite dall'intervento in oggetto. Se quello sopra riportato è il significato maggiormente condiviso della disposizione di cui all'art. 41, comma 3, Cost. e del suo sistema di relazione con altre norme, esiste una seconda tesi, sicuramente minoritaria, che ha però avuto il pregio di proporre una prima ed interessante via di integrazione tra l'esperienza costituzionale italiana e le conquiste del diritto comunitario in materia di risarcimento dei danni conseguenti ad illecito anticoncorrenziale. È risaputo che fino a tempi recenti la repressione di tali violazioni è in grande prevalenza avvenuta grazie al potere, riconosciuto in capo alla Commissione europea e all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di irrogare pesanti sanzioni a carico dei trasgressori delle norme *antitrust*. Soltanto negli ultimi anni è stata avvertita l'esigenza di una sinergia tra un *public* ed un *private enforcement*, ossia tra una tutela preventiva gestita dall'autorità amministrativa ed una tutela successiva di carattere risarcitorio assicurata dall'autorità giurisdizionale. L'art. 41, comma 3, Cost. si presterebbe, secondo questo specifico orientamento, a legittimare i poteri di sindacato del giudice sulle modalità di esercizio della discrezionalità contrattuale, nonché i connessi poteri di accertamento e liquidazione dei danni sofferti dalle imprese concorrenti e dai consumatori a seguito della creazione di intese vietate o di abuso di posizione dominante (A. Toffoletto, *Il risarcimento del danno nel sistema delle sanzioni per la violazione della normativa antitrust*, 1996). I programmi e i controlli opportuni, ivi citati, costituirebbero quindi un'endiadi e andrebbero riguardati in senso atecnico o comunque in chiave non necessariamente preventiva. Anche volendo avvalorare quest'orientamento, non vi è ragione di pensare che con il DDL si perda la preziosa opportunità di sperimentare l'applicazione privatistico-risarcitoria del diritto della concorrenza. La maggior parte della disciplina *antitrust* è infatti di origine europea (*i.e.* TFUE, fonti primarie e giurisprudenza della Corte di Giustizia), o perlomeno è da questa condizionata, e ha diretta efficacia nell'ordinamento italiano (art. 117, comma 1, Cost.), con la conseguenza che le articolazioni interne dello Stato dovranno assicurarne l'*effet utile*, garantendo un adeguato livello di concorrenza nell'ambito del mercato comune ed una più ampia tutela di tutti i soggetti interessati (Case C-453/99, *Courage Ltd. & Bernard Crehan*, [2001] ECR I-6297). A fini di completezza, la disposizione in commento è stata utilizzata quale parametro di costituzionalità soltanto ventitré volte e, tra queste, in dodici casi si è trattato di ordinanze di inammissibilità (Corte cost. nn. 27/1964; 29/1983; 66/1983; 304/1983; 659/1988; 1138/1988; 303/1989; 93/1993; 404/2001; 436/2002; 237/2003; 373/2003), in sei casi di sentenze di rigetto (Corte cost. nn. 9/1959; 91/1996; 166/1976; 221/1976; 572/1988; 548/1990) e in due casi di sentenze di cessata materia del contendere nell'ambito di conflitti tra Stato e Regioni (Corte cost. nn. 45/1987; 46/1987) (Sen. Stefano Ciccanti, Interrogazione a risposta orale, 3.2.2011). Soltanto tre sono state le sentenze più rilevanti (Corte cost. nn. 54/1962; 78/1970; 622/1987), che comunque non sono servite per

avvallare disposizioni ed istituti dal chiaro significato dirigistico o, peggio, per bocciare interventi di liberalizzazione del mercato.

Per concludere, le proposte di cui al DDL realizzano un semplice *dressing up*. Non viene modificata la disciplina tuttora vigente del diritto di iniziativa economica, del suo esercizio e/o svolgimento. In aggiunta, le disposizioni costituzionali in esame esprimono importanti principi di sistema, che non sono pertanto *self-executing*. Essi, potendo essere riempiti di significato soltanto tramite l'intervento del legislatore ordinario ovvero nell'ambito di un'attività giurisdizionale finalizzata ad una loro «interpretazione applicativa», avrebbero richiesto ben altro intervento.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

JEFATURA DEL ESTADO

15210 *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.*

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Reforma de la Constitución:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Más de treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución, formando parte España de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común, y siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

Para llegar hasta aquí, la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria ya supuso un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal que nos permitió acceder a la Unión Económica y Monetaria y fue posteriormente recogida en normas de rango legislativo.

En el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.

La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Artículo único.

El artículo 135 de la Constitución Española queda redactado como sigue:

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.»

Disposición adicional única.

1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.

2. Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española.

3. Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.

Disposición final única.

La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el «Boletín Oficial del Estado». Se publicará también en las demás lenguas de España.

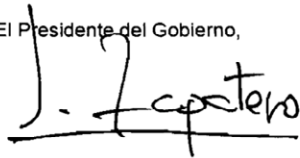
Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Reforma de la Constitución como norma fundamental del Estado.

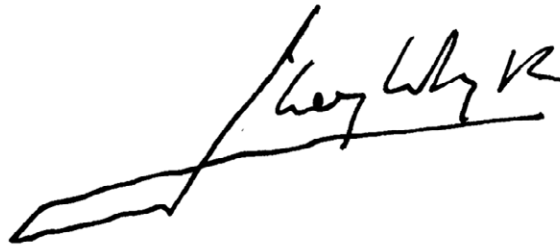
Madrid, 27 de septiembre de 2011.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,



JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO



ESPAINIAKO KONSTITUZIOA

Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua aldaketa, Gorte Nagusiek onartua, Diputatuen Kongresuak 2011ko abuztuaren 26an egindako osoko bilkuran, eta Senatuak 2011ko irailaren 7an egindako osoko bilkuran. Bere maiestate erregek berronetsia 2011ko irailaren 27an.

ZIOEN AZALPENA

Konstituzioa indarrean sartu zenetik hogeita hamar urte baino gehiago igaro ondoren, Espainia bere eskumenak gero eta gobernantza komun handiagoaren esparruan finkatzen eta proiektatzen dituen Europako Ekonomia eta Moneta Batasuneko kide izanik, eta ekonomia- eta finantza-alarreko ondorioak gero eta nabarmenagoak izanik, aurrekontuen egonkortasunak erabateko balio estrukturala du, eta baldintzatu egiten ditu Estatuaren jarduteko gaitasuna, Oinarrizko Lege beraren 1.1. artikulua aldarrikatzen duen estatu sozialaren iraupena eta garapena eta, azken batean, herritarren egungo eta etorkizuneko oparotasuna. Beraz, Konstituzioan jaso beharrekoa da balio hori, arau-mailarik gorenaren bitartez botere publikoen jarduketa mugatzeko eta orientatzeko.

Honaino heldu ahal izateko, aurrekontuen egonkortasunaren babesa ezinbesteko tresna izan da Ekonomia eta Moneta Batasunera heltzeko aukera eman digun kontsolidazio fiskala lortzeko, eta lege-mailako arauetan jaso da, ondoren.

Era berean, eurogunean aurrekontu-defizit handiegia ager dadin saihestea da Egonkortasunerako eta Hazkunderako Hitzarmenaren xedea, gune horren egonkortasun ekonomikoan konfiantza erakusteko eta estatu kideen ekonomietan konbergentzia jarraitu eta iraunkorra bermatzeko.

Krisi sakonak eta luzeak markatutako egungo ekonomia- eta finantza-egoerak indartu egin du erreferentziazko printzipio hori gure Konstituziora eramatearen egokitasuna, epe ertainean eta luzean Espainiako ekonomiaren egonkortasunean izan beharreko konfiantza handitu ahal izateko.

Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua aldatzearen xedea aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa bermatzea da, herri-administrazio guztiak helburu horretara bilduz, baita Espainiak Europar Batasunarekin duen konpromisoa indartzea eta, era berean, gure herrialdearen ekonomia- eta gizarte-egonkortasuna bermatzea ere.

Artikulu bakarra.

Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua ondoren adierazten den bezala geratuko da idatzita:

«1. Herri-administrazio guztiek aurrekontu-egonkortasunaren printzipiora egokituko dituzte beraien jarduketak.

2. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen defizit estrukturalak ezin izango ditu gainditu Europar Batasunak, hala badagokio, estatu kideentzat ezarritako mugak.

Lege organiko batek finkatuko du Estatuari eta autonomia erkidegoei baimenduko zaien gehieneko defizit estrukturala, haien barne produktu gordinaren arabera. Toki erakundeek aurrekontu-oreka izan beharko dute.

3. Zor publikoa jaulkitzeko edo kreditua eskuratzeko, Estatuak eta autonomia-erkidegoek lege-bidezko baimena beharko dute.

Administrazioen zor publikoaren interesak eta kapitala ordaintzeko kredituak administrazio horien gastuen egoera-orrian egongo direla ulertuko da beti, eta horien ordainketak erabateko lehentasuna izango du. Kreditu horiek ezin izango dute zuzenketarik edo aldaketarik jaso, jaulkipen legearen baldintzetara egokitzen badira.

Herri-administrazioen zor publikoaren bolumen bateratua, Estatuaren barne produktu gordinarekiko, ezingo da inoiz izan Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Tratatuan ezarritako erreferentzia-balioa baino handiagoa.

4. Defizit estrukturalaren eta zor publikoaren bolumenaren mugak oso kasu berezietan baino ezin izango dira gainditu; hain zuzen ere, Estatuaren kontroletik kanpo gera daitezkeen hondamendi naturaletan, ekonomia-atzeraldietan edo ezohiko larrialdi-egoeretan, Estatuaren finantza-egoera edo egonkortasun ekonomikoa edo soziala nabarmen kaltetzen baldin badute eta Diputatuen Kongresuko kideen gehiengo osoak hala erabakitzen badu.

5. Lege organiko batek garatuko ditu artikuluko honek aipatzen dituen printzipioak, bai eta zerga- eta finantza-politikaren alorreko herri-administrazioen arteko koordinazio instituzionalerako organoek dagozkien prozeduretan izango duten partaidetza ere. Betiere, honako hauek araupetuko ditu lege horrek:

a) Defizitaren eta zorraren mugen banaketa herri-administrazioen artean, muga horiek gainditzeko aparteko kasuak, eta bata eta bestearen gainean gerta daitezkeen desbideraketak zuzentzeko erak eta epeak.

b) Defizit estrukturala kalkulatzeko metodologia eta prozedura.

c) Herri-administrazio bakoitzak izango duen erantzukizuna baldin eta ez badira betetzen aurrekontu-egonkortasuneko helburuak.

6. Autonomia-erkidegoek aurrekontuei buruzko arauetan eta erabakietan egonkortasun-printzipioa eraginkortasunez aplikatu ahal izateko xedapenak emango dituzte, beren estatutuekin bat etorritik eta artikuluko honek ezarritako mugen barruan».

Xedapen gehigarri bakarra.

1. Espainiako Konstituzioaren 135. artikuluan aurreikusten den Lege Organikoa 2012ko ekainaren 30a baino lehen onetsiko da.

2. Lege horrek Espainiako Konstituzioaren 135.3. artikuluan adierazitako zorraren muga ezartzeko mekanismoak aurreikusiko ditu.

3. Espainiako Konstituzioaren 135.2. artikuluko aipatzen dituen defizit estrukturalaren mugak 2020. urtetik aurrera sartuko dira indarrean.

Azken Xedapen Bakarra.

Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua aldaketa hau testu ofiziala «Estatuko Aldizkari Ofizialean» argitaratzen den egun berean sartuko da indarrean. Espainiako gainerako hizkuntzetan ere argitaratuko da.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola, aprovada per les Corts Generals en sessions plenàries del Congrés dels Diputats, de 26 d'agost de 2011, i del Senat, de 7 de setembre de 2011. Sancionada per Sa Majestat el Rei el 27 de setembre de 2011.

EXPOSICIÓN DE MOTIUS

Més de trenta anys després de l'entrada en vigor de la Constitució, formant part Espanya de la Unió Econòmica i Monetària Europea, que consolida i projecta les seves competències en el marc d'una creixent governança comuna, i sent cada vegada més evidents les repercussions de la globalització econòmica i financera, l'estabilitat pressupostària adquireix un valor veritablement estructural i condicionant de la capacitat d'actuació de l'Estat, del manteniment i desenvolupament de l'Estat Social que proclama l'article 1.1 de la mateixa Llei Fonamental i, en definitiva, de la prosperitat present i futura dels ciutadans. Un valor, per tant, que justifica la seva consagració constitucional, amb l'efecte de limitar i orientar, amb el major rang normatiu, l'actuació dels poders públics.

Per arribar fins aquí, la salvaguarda de l'estabilitat pressupostària ja va suposar un instrument imprescindible per assolir la consolidació fiscal que ens va permetre accedir a la Unió Econòmica i Monetària i fou posteriorment recollida en normes de rang legislatiu.

En el mateix sentit, el Pacte d'Estabilitat i Creixement té com a finalitat prevenir l'aparició d'un dèficit pressupostari excessiu a la zona euro, donant així confiança en l'estabilitat econòmica de la zona esmentada i garantint una convergència sostinguda i duradora de les economies dels Estats membres.

L'actual situació econòmica i financera, marcada per una profunda i prolongada crisi, no ha fet sinó reforçar la conveniència de portar el principi de referència a la nostra Constitució, per tal d'enfortir la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola a mitjà i llarg termini.

Aquesta reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola persegueix, per tant, garantir el principi d'estabilitat pressupostària, vinculant totes les administracions públiques en la seva consecució, reforçar el compromís d'Espanya amb la Unió Europea i, al mateix temps, garantir la sostenibilitat econòmica i social del nostre país.

Article únic.

L'article 135 de la Constitució Espanyola queda redactat com segueix:

«1. Totes les administracions públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.

2. L'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si s'escau, per la Unió Europea per als seus Estats membres.

Una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. Les entitats locals hauran de presentar equilibri pressupostari.

3. L'Estat i les comunitats autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contraure crèdit.

Els crèdits per satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta. Aquests crèdits no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió.

El volum de deute públic del conjunt de les administracions públiques en relació amb el producte interior brut de l'Estat no podrà superar el valor de referència establert en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

4. Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només podran superar-se en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que escapin al control de l'Estat i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.

5. Una llei orgànica desenvoluparà els principis a què es refereix aquest article, així com la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, regularà:

a) La distribució dels límits de dèficit i el deute entre les diferents administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació d'aquests i la manera i el termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre puguin produir-se.

b) La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural.

c) La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

6. Les comunitats autònomes, d'acord amb els seus respectius estatuts i dins dels límits a què es refereix aquest article, adoptaran les disposicions que calguin per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries».

Disposició addicional única.

1. La Llei Orgànica prevista a l'article 135 de la Constitució Espanyola s'haurà d'aprovar abans del 30 de juny de 2012.

2. La Llei esmentada preveurà els mecanismes que permetin el compliment del límit de deute a què es refereix l'article 135.3 de la Constitució Espanyola.

3. Els límits de dèficit estructural establerts a l'article 135.2 de la Constitució Espanyola entraran en vigor a partir de 2020.

Disposició final única.

Aquesta reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola entrarà en vigor el mateix dia de la publicació del seu text oficial en el «Boletín Oficial del Estado». Es publicarà també en la resta de llengües d'Espanya.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Reforma do artigo 135 da Constitución española, aprobada polas Cortes Xerais en sesións plenarias do Congreso dos Deputados, do 26 de agosto de 2011, e do Senado, do 7 de setembro de 2011. Sancionada pola Súa Maxestade o Rei o 27 de setembro de 2011.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Máis de trinta anos despois da entrada en vigor da Constitución, formando parte España da Unión Económica e Monetaria Europea, que consolida e proxecta as súas competencias no marco dunha crecente gobernanza común, e sendo cada vez máis evidentes as repercusións da globalización económica e financeira, a estabilidade orzamentaria adquire un valor verdadeiramente estrutural e condicionante da capacidade de actuación do Estado, do mantemento e desenvolvemento do Estado Social que proclama o artigo 1.1 da propia lei fundamental e, en definitiva, da prosperidade presente e futura dos cidadáns. Un valor, pois, que xustifica a súa consagración constitucional, co efecto de limitar e orientar, co maior rango normativo, a actuación dos poderes públicos.

Para chegar ata aquí, a salvagarda da estabilidade orzamentaria xa supuxo un instrumento imprescindible para lograr a consolidación fiscal que nos permitiu acceder á Unión Económica e Monetaria e foi posteriormente recollida en normas de rango legislativo.

No mesmo sentido, o Pacto de Estabilidade e Crecemento ten como finalidade previr a aparición dun déficit orzamentario excesivo na zona euro, dando así confianza na estabilidade económica da devandita zona e garantindo unha converxencia sustentada e duradeira das economías dos Estados membros.

A actual situación económica e financeira, marcada por unha profunda e prolongada crise, non fixo senón reforzar a conveniencia de levar o principio de referencia á nosa Constitución, co obxecto de fortalecer a confianza na estabilidade da economía española a medio e longo prazo.

A presente reforma do artigo 135 da Constitución española persegue, por tanto, garantir o principio de estabilidade orzamentaria, vinculando todas as administracións públicas na súa consecución, reforzar o compromiso de España coa Unión Europea e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade económica e social do noso país.

Artigo único.

O artigo 135 da Constitución española queda redactado como segue:

«1. Todas as administracións públicas adecuarán as súas actuacións ao principio de estabilidade orzamentaria.

2. O Estado e as Comunidades Autónomas non poderán incurrir nun déficit estrutural que supere as marxes establecidas, de ser o caso, pola Unión Europea para os seus Estados membros.

Unha lei orgánica fixará o déficit estrutural máximo permitido ao Estado e ás Comunidades Autónomas, en relación co seu produto interior bruto. As entidades locais deberán presentar equilibrio orzamentario.

3. O Estado e as Comunidades Autónomas deberán estar autorizados por lei para emitir débeda pública ou contraer crédito.

Os créditos para satisfacer os xuros e o capital da débeda pública das administracións entenderanse sempre incluídos no estado de gastos dos seus orzamentos e o seu pagamento gozará de prioridade absoluta. Estes créditos non poderán ser obxecto de emenda ou modificación, mentres se axusten ás condicións da lei de emisión.

O volume de débeda pública do conxunto das administracións públicas en relación co produto interior bruto do Estado non poderá superar o valor de referencia establecido no Tratado de funcionamento da Unión Europea.

4. Os límites de déficit estrutural e de volume de débeda pública só poderán superarse en caso de catástrofes naturais, recesión económica ou situacións de emerxencia extraordinaria que escapen ao control do Estado e prexudiquen considerablemente a situación financeira ou a sustentabilidade económica ou social do Estado, apreciadas pola maioría absoluta dos membros do Congreso dos Deputados.

5. Unha lei orgánica desenvolverá os principios a que se refire este artigo, así como a participación, nos procedementos respectivos, dos órganos de coordinación institucional entre as administracións públicas en materia de política fiscal e financeira. En todo caso, regulará:

a) A distribución dos límites de déficit e de débeda entre as distintas administracións públicas, os supostos excepcionais de superación deles e a forma e prazo de corrección das desviacións que sobre un e outro puideren producirse.

b) A metodoloxía e o procedemento para o cálculo do déficit estrutural.

c) A responsabilidade de cada administración pública en caso de incumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria.

6. As Comunidades Autónomas, de acordo cos seus respectivos Estatutos e dentro dos límites a que se refire este artigo, adoptarán as disposicións que procedan para a aplicación efectiva do principio de estabilidade nas súas normas e decisións orzamentarias».

Disposición adicional única.

1. A lei orgánica prevista no artigo 135 da Constitución española deberá estar aprobada antes do 30 de xuño de 2012.

2. A devandita lei fixará os mecanismos que permitan o cumprimento do límite de débeda a que se refire o artigo 135.3 da Constitución española.

3. Os límites de déficit estrutural establecidos no artigo 135.2 da Constitución española entrarán en vigor a partir de 2020.

Disposición derradeira única.

A presente reforma do artigo 135 da Constitución española entrará en vigor o mesmo día da publicación do seu texto oficial no «Boletín Oficial del Estado». Publicarase tamén nas demais linguas de España.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola, aprovada per les Corts Generals en sessions plenàries del Congrés dels Diputats, de 26 d'agost de 2011, i del Senat, de 7 de setembre de 2011. Sancionada per Sa Majestat el Rei el 27 de setembre de 2011.

EXPOSICIÓN DE MOTIUS

Més de trenta anys després de l'entrada en vigor de la Constitució, formant part Espanya de la Unió Econòmica i Monetària Europea, que consolida i projecta les seues competències en el marc d'una creixent governança comuna, i sent cada vegada més evidents les repercussions de la globalització econòmica i financera, l'estabilitat pressupostària adquireix un valor veritablement estructural i condicionant de la capacitat d'actuació de l'Estat, del manteniment i desenrotllament de l'Estat social que proclama l'article 1.1 de la mateixa Llei Fonamental i, en definitiva, de la prosperitat present i futura dels ciutadans. Un valor, per tant, que justifica la seua consagració constitucional, amb l'efecte de limitar i orientar, amb el major rang normatiu, l'actuació dels poders públics.

Per a arribar fins ací, la salvaguarda de l'estabilitat pressupostària ja va suposar un instrument imprescindible per a assolir la consolidació fiscal que ens va permetre accedir a la Unió Econòmica i Monetària i fou posteriorment recollida en normes de rang legislatiu.

En el mateix sentit, el Pacte de l'Estabilitat i Creixement té com a finalitat previndre l'aparició d'un dèficit pressupostari excessiu en la zona euro, donant així confiança en l'estabilitat econòmica de la zona esmentada i garantint una convergència sostinguda i duradora de les economies dels estats membres.

L'actual situació econòmica i financera, marcada per una profunda i prolongada crisi, no ha fet sinó reforçar la conveniència de portar el principi de referència a la nostra Constitució, per tal d'enfortir la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola a mitjà i llarg termini.

Esta reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola persegueix, per tant, garantir el principi d'estabilitat pressupostària, vinculant totes les administracions públiques en la seua consecució, enfortir el compromís d'Espanya amb la Unió Europea i, al mateix temps, garantir la sostenibilitat econòmica i social del nostre país.

Article únic.

L'article 135 de la Constitució Espanyola queda redactat com segueix:

«1. Totes les administracions públiques adequaran les seues actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.

2. L'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que supere els marges establits, si és el cas, per la Unió Europea per als seus estats membres.

Una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permés a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. Les entitats locals hauran de presentar un equilibri pressupostari.

3. L'Estat i les comunitats autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per a emetre deute públic o contraure crèdit.

Els crèdits per a satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta. Estos crèdits no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentres s'ajusten a les condicions de la llei d'emissió.

El volum de deute públic del conjunt de les administracions públiques en relació amb el producte interior brut de l'Estat no podrà superar el valor de referència establert en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

4. Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només podran superar-se en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que escapen al control de l'Estat i perjudiquen considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.

5. Una llei orgànica desplegarà els principis a què es referix este article, així com la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, regularà:

a) La distribució dels límits de dèficit i el deute entre les diferents administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació d'estos i la manera i el termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre puguen produir-se.

b) La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural.

c) La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

6. Les comunitats autònomes, d'acord amb els seus respectius estatuts i dins dels límits a què es referix este article, adoptaran les disposicions que calguen per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seues normes i decisions pressupostàries».

Disposició addicional única.

1. La Llei Orgànica prevista en l'article 135 de la Constitució Espanyola s'haurà d'aprovar abans del 30 de juny de 2012.

2. La llei esmentada contemplarà els mecanismes que permeten el compliment del límit de deute a què es referix l'article 135.3 de la Constitució Espanyola.

3. Els límits de dèficit estructural establerts en l'article 135.2 de la Constitució Espanyola entraran en vigor a partir de 2020.

Disposició final única.

Esta reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola entrarà en vigor el mateix dia de la publicació del seu text oficial en el «Boletín Oficial del Estado». Es publicarà també en la resta de llengües d'Espanya.

5. Informazione sulla seconda riforma della Costituzione del 1978

Il 7 settembre, il Senato ha approvato in via definitiva (con 233 voti favorevoli e 3 contrari) la proposta di riforma dell'art. 135 della Costituzione del 1978 presentata a fine agosto dai gruppi parlamentari socialista e popolare. Il testo¹ è identico a quello approvato dalla Camera (con 316 voti favorevoli e 5 contrari), essendo stati rigettati gli emendamenti presentati dai gruppi parlamentari durante il dibattito nella Camera alta. Approvata la riforma, essa sarà sottoposta a *referendum* per la ratifica, qualora lo richiedano, entro quindici giorni, un decimo dei componenti di una delle Camere.

La riforma, che ha lo scopo di rafforzare la fiducia a medio e lungo termine nell'economia spagnola, garantendo la stabilità finanziaria, prevede l'inclusione nel testo costituzionale del principio generale del pareggio di bilancio, che impedirà allo Stato ed alle Comunità autonome di incorrere in un *deficit* strutturale che superi i margini definiti dall'Unione europea. Il tetto al *deficit* pubblico entrerà in vigore a partire dal 2020, e sarà invalicabile, salvo situazioni eccezionali e previa comunque una delibera approvata a maggioranza assoluta dalla Camera dei deputati.

Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera di ottobre 2011

2. Approvazione della riforma dell'art. 135 della Costituzione

Il 27 settembre è stata sanzionata dal Re Juan Carlos I la riforma dell'art. 135 Cost.² che, come era stato anticipato nel *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera* di agosto-settembre 2011, ha incluso nel testo costituzionale il principio generale del pareggio di bilancio.

Non essendo stato raggiunto il numero di parlamentari necessario per richiedere una consultazione popolare, non si è fatto luogo a *referendum* per la ratifica.

La riforma ha suscitato numerose critiche, soprattutto perché è stata concordata con urgenza tra il Governo socialista ed il Partito popolare, i quali hanno omesso il tentativo di coagulare un consenso politico più ampio, che aveva invece contraddistinto l'approvazione della Costituzione nel 1978.

¹ Consultabile sul sito della Camera, alla pagina http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-01.PDF.

² Lo stesso giorno il testo della riforma è stato pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado*: cfr. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>.

Si possono consultare alcuni articoli sulla riforma nella *Rassegna stampa estera* del 15-30 settembre 2011.

El País, 20/08/2011

http://politica.elpais.com/politica/2011/08/28/actualidad/1314560280_074448.html

Una Constitución dura de reformar

Más de 82.000 personas piden un referéndum para imponer un techo al déficit público

Los políticos españoles son reacios a retocar la Carta Magna y a hacer consultas populares

[Fernando J. Pérez](#) Málaga [28 AGO 2011 - 21:57 CET52](#)

El pasado martes, el presidente del Gobierno, [José Luis Rodríguez Zapatero](#), [anunció en el Congreso, para sorpresa de todos](#), que había [pactado con el PP la reforma de la Constitución](#) para introducir en ella el criterio de estabilidad presupuestaria, lo que facilita el límite al déficit público. Durante toda la semana, los partidos mayoritarios han negociado a matacaballo un texto que registraron en el Congreso para su toma en consideración en el pleno de mañana. La reforma ha expuesto crudamente dos de las más arraigadas tradiciones del derecho político español. La extrema celeridad con que se va a modificar el texto constitucional contrasta con la habitual alergia de los dirigentes españoles a emprender reformas de calado de la Ley Fundamental, como la que modifique el papel del Senado o la que suprima la prevalencia del hombre en la sucesión a la Corona.

Esta aversión a los cambios choca, además, con la relativa naturalidad con la que otros países europeos ponen al día sus normas básicas. “En España nuestra tradición en materia de reforma constitucional es que no hay reforma. Aquí, si se quiere cambiar la Constitución se cambia directamente de Constitución, y esa es una tradición muy mala”, afirma Roberto Blanco, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, que resume la opinión de sus colegas catedráticos consultados por este periódico.

La segunda costumbre hispánica que ha revelado la reforma exprés es la escasa afición al referéndum como forma de ratificación de los acuerdos políticos. En este caso, el hábito es compartido con la inmensa mayoría de las democracias occidentales con la excepción de Suiza, un destino bastante exótico en materia de organización política, y de algunos estados de EE UU, como California. Sin embargo, esta vez el hecho de que la modificación constitucional del techo de gasto se tramite por el procedimiento ordinario previsto en su artículo 167, que excluye la posibilidad de consulta popular a menos que lo soliciten un 10% de diputados o senadores, ha puesto en pie de guerra a la izquierda minoritaria. También ha desatado un notable movimiento de protesta en Internet.

Al cierre de esta edición 82.177 personas habían firmado un manifiesto, promovido por el catedrático de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra Vicenç Navarro, para exigir a los portavoces de los grupos parlamentarios en el Congreso y el Senado que fueren la convocatoria del referéndum vinculante sobre la reforma de la

Constitución. En la iniciativa, colgada en la página web www.actuable.es, Navarro afirma que “la democracia española es de las menos participativas de las existentes en la Unión Europea” y hace un llamamiento al Movimiento del 15-M a secundar la protesta pro consulta popular. También en el magma opinativo de las redes sociales, en especial en Twitter, la petición del referéndum ha sido tema destacado. Las firmas de Internet carecen de validez jurídica, pero simbolizan la presión a los parlamentarios, los únicos que pueden forzar un referéndum para cambiar la Constitución. Ayer, en Madrid, unas 1.500 personas se manifestaron para pedir un referéndum para la reforma constitucional y había actos convocados en otras ciudades.

Los catedráticos discrepan abiertamente sobre la conveniencia de llevar a la Constitución una reforma que incluya el techo de gasto y sobre la fórmula sumarásimas que se ha escogido. Sin embargo, todos coinciden en que se trata de una cuestión “muy técnica” que “en principio” no requeriría pasar por un referéndum.

Gregorio Peces-Barba, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III y uno de los siete padres de la Constitución de 1978 a propuesta del PSOE, se muestra favorable a la reforma y considera que “no tiene mucho sentido estar dando vueltas a algo en lo que están de acuerdo aquellos que tienen mayoría suficiente”.

En una línea parecida se manifiesta Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. Para él, la reforma del artículo 135 de la Ley Fundamental registrada esta pasada semana “no es propiamente una reforma sino que es la constitucionalización de una situación de emergencia económica”. Según él, los plazos para la convocatoria y la celebración de un referéndum supondrían una “cierta contradicción” con una actuación que se pretende perentoria.

“Pongamos que se convoca un referéndum y sale que no. Ahí transmitiríamos el contramensaje más fuerte que podemos transmitir. Si pasara eso, no me querría imaginar con qué prima de riesgo iba a colocar España su deuda”, afirma Pérez Royo.

No hay que dar vueltas a un acuerdo que goza de mayoría”, alega Peces-Barba

El jurista sevillano tira de derecho comparado y de historia europea reciente y pasada para sopesar el riesgo de una consulta popular. “El referéndum es un arma que carga el diablo, porque muchas veces se utiliza como arma de los ciudadanos para protestar contra el poder constituido. (...) En España, el referéndum sobre la permanencia en la OTAN de 1986 se ganó, pero por muy poco. En Francia es casi una tradición que el Gobierno los pierda: perdió el de mayo de 1946 sobre la Constitución de la IV República; el referéndum constitucional de abril de 1969, lo que forzó la renuncia de Charles de Gaulle; y en 2005, el de ratificación de la Constitución europea. En este tiempo, los únicos que se aprueban en Francia son el de la V República, de 1958, el de la elección del presidente por sufragio universal y más adelante el del Tratado de Maastricht, aunque este solo con el 50,2% de votos favorables”, recuerda el catedrático.

La tradición del referéndum no se da en muchos países, prosigue Pérez Royo: “En Estados Unidos los referendos solo son estatales, los federales están prohibidos, y tienen más papel de iniciativa legislativa que de actuación jurídica. Suiza es la excepción y no sirve como punto de referencia. Allí, aunque hay multitud de consultas, la participación suele ser mucho más baja que la registrada en España con los referendos de estatutos de

autonomía. En Alemania lo tienen constitucionalmente prohibido y en el Reino Unido no se hace prácticamente nunca, creo que solo una vez desde la II Guerra Mundial”.

La consulta muchas veces es un arma que carga el diablo”, afirma Pérez-Royo

El miedo a que los votantes rechacen la propuesta de fijar un techo de gasto en la Constitución es, según el diputado Gaspar Llamazares, la clave que explica la no convocatoria del referéndum. “Es poco edificante que los partidos mayoritarios hablen de escuchar a la gente y hacer guiños al 15-M y cuando llega la ocasión de demostrar esa voluntad se nieguen sistemáticamente a convocar el referéndum. El PP no los convoca porque lleva en sus genes organizar el partido y el Estado de arriba hacia abajo y el PSOE se curó para muchas décadas tras el escarmiento que sufrió en el referéndum de la OTAN, que todavía le dura”, sostiene el diputado de Izquierda Unida. Esta formación ha sido la principal valedora, con UPyD y BNG, de la improbable consulta popular. Posteriormente se ha sumado a la petición el portavoz de CiU, Josep Antoni Duran i Lleida.

Para María Luisa Balaguer, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga, la convocatoria del referéndum “no ofrece mayores garantías democráticas” que la ratificación de la reforma de la Constitución por tres quintos de los parlamentarios en el Congreso y el Senado, como obliga la propia Ley Fundamental. En su opinión, el principio de estabilidad presupuestaria que se va a consagrar en el texto constitucional es un “tema muy técnico que se escapa un poco al debate ciudadano”. Además, constata, “parece que la urgencia impide una reforma de la Constitución con tanto debate”.

Los juristas coinciden en que el referéndum no es necesario en este caso, no solo desde el punto de vista legal sino también desde el político. Las diferencias entre los expertos surgen al analizar el procedimiento utilizado para implantar la reforma. El más duro, sin duda, es Roberto Blanco. El catedrático gallego considera “disparatado” que se plantee la reforma constitucional “sin consenso, a toda velocidad y con la legislatura ya acabada desde que Zapatero anunció la fecha de las elecciones”. “Esto va ser un trágala para las minorías, que representan a cinco o seis millones de españoles”, prosigue Blanco, “y se corre el riesgo de deslegitimar la Constitución al estirarla y contraerla como un chicle. Si hay tanta urgencia, el presidente del Gobierno debería tener la valentía de decirle al país por qué promueve la reforma, y no se lo ha explicado ni a su propio partido”.

España es una de las democracias menos participativas”, según Navarro

Según este catedrático, “la invocación de la urgencia no puede ser una invocación abstracta”. Además, considera que en este acuerdo se debió haber contado con la opinión del Consejo de Política Fiscal y Financiera —que reúne a los consejeros de Economía y Hacienda de las regiones— y a la Federación Española de Municipios y Provincias, ya que la reforma afecta al gasto de las comunidades autónomas y las entidades locales.

Enfrente, Peces-Barba recuerda que “la Constitución está para usarla, no es una cosa sagrada e intocable” y opina que “está bien” que se le dé “dignidad constitucional” a la estabilidad presupuestaria. Eso sí, según el redactor de la Ley Fundamental, “se debería garantizar todo el progreso social que se ha logrado en este país en el ámbito de la

sanidad, la educación y la seguridad social, sobre todo por los Gobiernos del PSOE”. Para Peces-Barba, que la reforma de 2011 no logre el consenso alcanzado en 1978 no supone mayor problema. “Sería mucho mejor que estuvieran todos de acuerdo, pero allá ellos si no lo ven. Eso no debe echar para atrás la reforma”, afirma.

Los catedráticos andaluces —Pérez Royo y Balaguer— ocupan una posición intermedia. Para ellos, la introducción del techo de gasto en la Constitución es una medida de urgencia derivada, además, del proceso de construcción europea. “En teoría las constituciones no están concebidas para aplacar a los mercados y su reforma debe hacerse de manera adecuada, pero la necesidad obliga. Si nos encontramos con que los mercados no compran deuda pública española, con que no nos podemos financiar y con que el Estado entra en quiebra, entonces podemos tener la Constitución más bonita que queramos, que no servirá para nada”, afirma Javier Pérez Royo. “No me extrañaría que en el azaroso proceso de construcción política europea se tengan que dar muchas más garantías económicas”, añade.

El PSOE no se ha curado aún de la consulta de la OTAN”, opina Llamazares

La reforma más amplia de la Constitución planteada hasta ahora reposa en un cajón. La llevó José Luis Rodríguez Zapatero en su programa electoral de 2004 y afectaba a cuatro puntos muy concretos: la igualdad del hombre y la mujer en la sucesión en la Jefatura del Estado, la reforma del Senado, la inclusión del nombre de las comunidades autónomas y la mención a la Constitución europea. Sin embargo, la tensión territorial derivada de la reforma de los estatutos de autonomía y el temor a abrir un debate sobre la Corona dieron al traste con el proyecto. El propio Zapatero lo desechó en 2008 tras no lograr el mínimo consenso y el líder del PP, Mariano Rajoy, al ser preguntado por ello esta semana, afirmó que “en el futuro, Dios proveerá”. Peces-Barba opina que el PP se negó inicialmente a incorporar estos cambios al texto “porque quieren hacerlos ellos, y eso puede cambiar el sentido de esas reformas, aunque en todo caso necesitarán al PSOE”.

Respecto a la poca inclinación de los españoles a reformar la Constitución, Pérez Royo afirma que “es una asignatura pendiente” que nos diferencia del resto de países europeos. “Aquí no reformamos nunca, hacemos una Constitución nueva cuando estamos al borde del abismo o porque no hay más remedio: cuando se muere Franco, con el 14 de abril de 1931 o en 1876, tras la huida de Amadeo de Saboya y la guerra carlista”.

Reacciones ante la imposición del déficit cero

¿Se puede establecer un límite de gasto en la Constitución sin consultar al pueblo?

Para el autor, catedrático de Derecho Constitucional y miembro del Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos, la reforma constitucional acordada por el PSOE y el PP afecta a derechos fundamentales y debería pasar por referéndum.

ANTONIO DE CABO DE LA VEGA

Lunes 29 de agosto de 2011. Número 155 Número 156

El Presidente del Gobierno, J. L. Rodríguez Zapatero, siguiendo la senda del fracasado proyecto de constitución europea y el impulso político del Partido Popular, se dispone a despedirse de su mandato **constitucionalizando un límite de gasto público**. Es decir, se propone introducir un mecanismo automático que impida, sean cuales sean las circunstancias, sean cuales sean las voluntades democráticamente expresadas, que el Estado destine recursos, por encima de cierta cuantía, a la realización de cualesquiera políticas públicas (sanidad, obras públicas, educación, justicia, etc.).

Según su propio promotor, se trataría de “una decisión estratégica de calado, estructural y no coyuntural”. Si ello es así, como efectivamente lo es, la consecuencia es que la afirmación retórica del Presidente de su deseo de contar no sólo con “el consenso imprescindible sino con todo el consenso posible” oculta, en realidad, **la ineludible obligación constitucional de someter la cuestión a ratificación popular**. Veamos por qué.

Como es sabido, existen en la Constitución dos procedimientos de reforma. Uno, para la mayor parte de sus aspectos y que, con la composición actual de las Cámaras, permite a PSOE-PP llevarla a cabo, sin intervención popular y **sin que el resto de partidos pueda hacer nada para evitarlo o influir en la decisión**. Otro, para aquellas reformas totales o que “afecten” (es decir, no sólo que “modifiquen” o “supriman”) al Título Preliminar, a los derechos o a la corona. En este segundo caso, la iniciativa también correspondería en exclusiva a PSOE-PP pero se exigirían, adicionalmente, elecciones generales, ratificación por unas nuevas cámaras y referéndum popular.

La imposición de una norma automática de limitación de déficit no es otra cosa que la alteración de esta decisión constituyente fundamental

Pues bien, ese Título Preliminar comienza con un artículo primero que dice que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho”. Dicho de la forma más sencilla, esto quiere decir que un determinado ámbito geográfico (“España”) adopta como organización la forma estatal (“Estado”), fijándose como misión la consecución de un orden social justo, libre y equitativo (“social”), adoptando como mecanismo de

adopción de las decisiones la regla de la mayoría (“democrático”) y las normas jurídicas como instrumento de puesta en práctica de lo decidido (“de Derecho”).

Resulta, entonces, evidente que la imposición de una norma automática de limitación de déficit, no es otra cosa que la **alteración de esta decisión constituyente fundamental**, para sustituirla por otra en la que la estabilidad macroeconómica (en los términos en los que acabe siendo definida en la propuesta final) prevalezca de forma automática sobre los derechos, la justicia social o las decisiones democráticamente adoptadas. Siendo esto lo que se pretende –una reforma “de calado, estructural y no coyuntural”–, **la Constitución exige seguir el procedimiento del artículo 168 con el consiguiente referéndum popular para su ratificación.**

De no ser así, si se utiliza el artículo 167, que excluye toda forma de participación popular en la reforma, se estaría poniendo fin de forma ilegítima, al tan publicitado como poco practicado, consenso constituyente de 1978 y habría que constar, una vez más, que no nos representan (¡Que no!).

El País, 05/09/2011

http://www.elpais.com/articulo/opinion/reforma/constitucional/perspectiva/elpepuopi/20110905elpepiopi_12/Tes

La reforma constitucional en perspectiva; por Javier Pérez Royo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Asistimos a los primeros pasos de una innovación en el Derecho Constitucional europeo. Es una exigencia para la supervivencia de la Unión Europea, pero que nos sitúa ante una limitación de soberanía

Sin Dinero no hay Estado. Esto ya nos lo enseñó Hamilton en El Federalista (Capítulo XXX): "El dinero ha sido considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como aquello que sostiene su vida y movimiento y le permite ejecutar sus funciones más vitales". Esta es una regla que, en términos absolutos, no admite excepción. De ahí que las relaciones entre el Estado y su moneda y su deuda sean un indicador de primera importancia para conocer el estado de salud tanto del primero como de las segundas. Y de ahí también que no haya tarea en la que el Estado ponga más empeño que en dar garantías respecto del valor de su moneda y del pago de su deuda.

Hasta la fecha ha sido muy infrecuente que el Estado haya recurrido a la Constitución en esta tarea. Pero en algunos casos sí ha ocurrido. En Estados Unidos, tras la guerra civil, se incluyó en la XIV Enmienda una garantía del pago de la deuda. A dicha garantía se ha hecho referencia en el reciente debate sobre la elevación del techo de la deuda, llegándose a sostener que el presidente podía no necesitar el concurso del Congreso para seguir haciendo frente al pago de la misma. Pero la opinión dominante en el país considera que la garantía de la XIV Enmienda está muy vinculada a la deuda contraída durante la guerra civil y no tiene alcance general. En consecuencia, se ha considerado que la decisión del Congreso era insoslayable.

El precedente más expresivo es, sin duda, el de la reforma constitucional de 1926 en la Francia de la Tercera República. Vale la pena recordarlo. "En 1926, en un momento en que la moneda francesa estaba próxima al hundimiento, especialmente porque la deuda pública era enorme y porque los ahorradores no tenían confianza en el Estado, en particular en su capacidad de pagarla en su integridad, el antiguo presidente de la República, Raymond Poincaré, volvió a formar un Gobierno que tenía ante todo como objetivo dar seguridad a los prestamistas del Estado, con la finalidad de salvar la moneda. Decidió, en consecuencia, proceder a una revisión constitucional instituyendo una Caja pública, la Caja Autónoma de Amortización, que estaría gestionada independientemente del Estado y que se alimentaría de recursos propios constitucionalmente garantizados: los derechos de sucesión, la tasa de la primera transmisión de inmuebles posterior a la entrada en vigor de la reforma y las rentas del monopolio del tabaco y de las cerillas. Esta Caja tenía como única tarea la de amortizar la deuda del Estado reembolsándola gracias a los recursos que le estaban afectados. Para hacer comprender a los ciudadanos que se trataba de un compromiso solemne del Estado y que los Gobiernos ulteriores no podrían modificar estas reglas sin encontrar

obstáculos difícilmente superables, el Gobierno Poincaré solicitó y obtuvo del Parlamento una revisión constitucional inscribiendo estas reglas en la Constitución. Estas reglas, sin embargo, no conciernen a los órganos superiores del Estado: se trata, al contrario, de crear una institución secundaria, pero autónoma, cuyas funciones están excluidas de las competencias de los órganos superiores del Estado".

En estos términos comentaba 33 años más tarde el profesor Jacques Cadart (*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2.^a ed. LGDJ París 1979, T. I, p. 121) la reforma constitucional aprobada mediante la Ley Constitucional de 10 de agosto de 1926. Una norma que no es materialmente constitucional se había convertido en formalmente constitucional, con la finalidad de salvar la moneda y garantizar el pago de la deuda. En realidad, la reforma iba más lejos de lo que el propio profesor Cadart dice, ya que contenía una cláusula suplementaria para el caso de que no fueran suficientes los recursos expresamente mencionados, que consistía en la inclusión anualmente en los Presupuestos Generales del Estado de una cantidad adicional igual al montante de tales recursos. En ningún caso se admitiría el impago de la deuda. Este era el mensaje. La Constitución se incorporaba de manera inequívoca a una operación de salvamento de la moneda y de garantía de la deuda. El parecido entre la reforma francesa de 1926 y la que está en debate en España en este 2011 salta a la vista, aunque también lo hacen las diferencias entre una y otra.

En ambos casos hay una respuesta a una situación de emergencia. Pero en 1926 había solamente eso, mientras que en 2011 en España la respuesta va a ir mucho más allá de la emergencia, para incorporarse establemente a la Constitución.

La reforma constitucional que se está tramitando en España tiene su origen en la necesidad de dar respuesta a una emergencia, pero es en el fondo un episodio en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, que tiene un precedente en la reforma constitucional alemana de 2009 y que va a ser seguida por reformas constitucionales en, por lo menos, los países que comparten el euro como moneda, aunque previsiblemente se extenderá a los demás.

Estamos asistiendo a los primeros pasos de una innovación en el Derecho Constitucional Europeo de importancia extraordinaria, aunque dicha innovación no vaya a ser el resultado de una decisión constituyente europea, sino de la suma de decisiones constituyentes de los distintos países que integran la Unión. Alemania, como viene ocurriendo por lo demás en el Derecho Constitucional Europeo posterior a la II Guerra Mundial, ha empezado marcando el camino, pero después lo vamos a acabar recorriendo todos los demás. España es la que lo está haciendo en primer lugar, pero no va a ser la última en hacerlo.

Hacer de la necesidad virtud. De eso es de lo que se trata. Tenemos una moneda única y una política monetaria única, pero ni tenemos ni podemos tener en las circunstancias actuales y en el tiempo en que es posible hacer predicciones una política económica y una política fiscal única. Las tensiones entre esta unidad, por un lado, y ausencia de unidad, por otro, han sido manejables hasta que la crisis económica ha hecho acto de presencia con la intensidad con que lo ha hecho. Han dejado de serlo. Y si no se encuentra una fórmula, no para manejar las tensiones, sino para evitar que vuelvan a producirse, continuar avanzando en el proceso de construcción de la Unión Europea será sencillamente imposible.

La reforma de la Constitución para incluir el principio de estabilidad presupuestaria y fijar el límite del déficit de todas las administraciones públicas es la expresión de la voluntad del Estado de seguir avanzando en el proceso de construcción de la Unión Europea. Puesto que no es posible todavía una Constitución Europea, hay que homogeneizar al menos las Constituciones de los distintos países en un tema tan decisivo como este.

Lo que no ha formado parte del Derecho Constitucional de cada uno de los países que han constituido la Unión Europea, tiene que pasar a formar parte del mismo, al menos para aquellos que comparten el euro como moneda. Formalmente va a ocurrir como consecuencia de una decisión constituyente soberana de cada uno de los países a través de sus órganos constitucionales competentes para ello. Pero materialmente es una exigencia de la supervivencia de la Unión Europea.

Esta exigencia vale para todos los países de la Unión, aunque se viva de manera muy distinta en unos y otros. Hay países que no tienen que soportar ninguna presión sobre su deuda y que no tienen que hacer frente, en consecuencia, a ninguna emergencia y hay otros a los que nos ocurre lo contrario. Pero la amenaza para la supervivencia de la Unión nos afecta a todos.

La reforma constitucional en este terreno no es una reforma española sino europea, como también lo fue la que se hizo en 1992 para hacer posible la ratificación del Tratado de Maastricht. Lo que ocurre es que esta tiene un calado incomparablemente mayor y nos sitúa ante una limitación de soberanía mucho más visible. Pero así, con limitaciones de soberanía, es como se ha ido construyendo la Unión Europea.

¿POR QUÉ LO LLAMAN ESTADO EN VEZ DE ESPAÑA?

por Agustín Ruiz Robledo, Catedrático de Derecho Constitucional

Todas las cosas que se han dicho y escrito contra la reforma exprés de la Constitución son verdad: el procedimiento dista mucho de ser el más democrático posible pues se ha hurtado un gran debate nacional sobre la conveniencia de establecer en la Ley de leyes una cláusula de estabilidad presupuestaria; se ha orillado tanto a las comunidades autónomas como a los entes locales a los que afecta mucho; no se ha estudiado técnicamente el contenido del artículo 134 -ni siquiera con un informe urgente del Consejo de Estado-; una disposición tan abierta como el nuevo artículo 135 es difícil que tenga efectos normativos, por lo que no se ve la necesidad de incluirla en la Constitución; no se comprende la urgencia de una norma que no entrará en vigor hasta 2020; se adopta por mandato de Frau Merkel y de los mercados financieros; constitucionaliza una política económica liberal; es triste que la primera mención que se hace a la Unión Europea en nuestro texto constitucional sea de esta forma, etcétera.

Evidentemente hubiera sido mucho mejor que nos hubiéramos tomado un tiempo prudencial para que las fuerzas políticas y sociales debatieran a fondo la idea, el Consejo de Política Fiscal se hubiera reunido media docena de veces, lo mismo que la Federación de Municipios y Provincias y se hubieran organizado otras muchas actividades, como unos cuantos congresos de especialistas, que podrían servir para evitar algunas de las inexactitudes que ahora se están diciendo, como que la cláusula de estabilidad presupuestaria solo está en la Ley Fundamental de Bonn, cuando los suizos la introdujeron en su Constitución en 2003 (con el expresivo nombre de "freno a la deuda", *Schuldenbremse*) y está en casi todas las Constituciones de los Estados miembros de Estados Unidos, seducidos por la teoría del premio Nobel de Economía James Buchanan de establecer en la Constitución una cláusula de equilibrio presupuestario (*Balanced Budget Amendment*).

Con ser todas estas críticas ciertas, me parece que estamos olvidando la situación económica de España en el momento en que se adopta la reforma: si la casa está en llamas, no se le puede exigir a los bomberos que consigan un mandamiento judicial para entrar. Otra cosa es, lógicamente, que algunos de esos bomberos hayan contribuido con entusiasmo e incompetencia a prenderle fuego. O que, ajenos durante años al huracán que se aproximaba, no reforzaran el edificio estatal como sí hizo Alemania con su reforma constitucional de 2009. Exijámosles la responsabilidad que les corresponda por lo que hicieron o dejaron de hacer entonces, pero no por eso descalifiquemos ahora la cláusula de estabilidad presupuestaria. Creo que el juicio sobre ella debe responder únicamente a la pregunta: ¿es útil para luchar contra la crisis económica?

Como el Estado español necesita emitir deuda para seguir funcionando y ciertos inversores tienen la extraña costumbre de prestar dinero solo a quien se lo pueda devolver, parece que la respuesta afirmativa se impone porque establecer una norma

constitucional que limite el nivel de deuda acumulada y el déficit anual va a contribuir a generar confianza en los mercados; de tal forma que el Estado tendrá más fácil obtener los préstamos que necesita y bajará el interés al que se le presta, esa terrible prima de riesgo que nos ha amenazado tanto este agosto que, si no hubiera sido por la ayuda del BCE, lo mismo estábamos ya en la UVI económica.

Así las cosas, me parece que algunas de las críticas al procedimiento de reforma son exageradas, elaboradas un tanto desde el cielo de los conceptos del Derecho Constitucional y no desde la tierra de los problemas cotidianos. Si acaso, me parece que la gran crítica que merecen el PSOE y el PP es haber presentado ellos dos solos la proposición de reforma constitucional. Por lo que sabemos, no intentaron sumar al resto de las fuerzas políticas, muy especialmente a CiU y PNV, tercera y cuarta fuerza del arco parlamentario. ¿Tan imposible era? En el verano de 1992 sí que se logró cuando fue necesario la reforma del artículo 13 y tengo para mí que no hubiera sido imposible ahora. Es verdad que con los votos del PSOE y del PP se logran sobradamente los tres quintos que exige la Constitución para su reforma, pero también es verdad que excluir a priori a un partido como CiU supone, en buena medida -tal y como ha señalado Duran i Lleida-, una ruptura del pacto constitucional. Quizás motivados por su mala conciencia o por simple ironía del destino, los redactores de la enmienda han adoptado la terminología nacionalista en la que no existe la palabra España, sustituida por Estado: "El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas en relación al [sic, no "en relación con él", como enseña la Academia] producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea". Más de uno hemos sonreído al oír frases políticamente correctas como "Llueve sobre el Estado", pero incluir una de ellas en la Constitución suena a broma pesada".

<http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2011/09/11/reforma-constitucion-innecesaria-precipitada/702220.html>

‘La reforma de la Constitución es innecesaria y precipitada’

Joan Oliver Araujo, catedrático de Universidad de Derecho Constitucional, señala que no se justifica la urgencia en aprobar un cambio de la Carta Magna para una cuestión que puede aprobarse por Ley

"Hemos transferido nuestra política económica a un ente, la UE, que no aparece en ningún otro lado de la Constitución". Miquel Massutí

VIRGINIA EZA. PALMA Joan Oliver Araujo (Palma, 1959) es catedrático de Universidad de Derecho Constitucional, una materia que domina a la perfección y que le convierte en una de las voces más autorizadas de las islas para analizar la reforma de la Carta Magna acordada por PP y PSOE. Oliver Araujo se muestra sumamente crítico con este cambio y sus posibles consecuencias, a la vez que considera que la decisión de no someterlo a referéndum "es legítimo, pero políticamente significa un déficit democrático".

—¿Está justificada esta reforma?

—Tanto desde un punto de vista jurídico como político es una reforma innecesaria, precipitada, sorprendente y sorpresiva. Sorprendente porque hace un año el PSOE ridiculizó a Rajoy cuando propuso precisamente esto. Y sorpresiva porque la anuncia un Gobierno que está en sus últimos momentos. Hacen lo contrario que dijeron que harían y lo hacen en agosto, en vacaciones.

—¿Por qué es innecesaria jurídicamente?

—Para empezar, el nuevo artículo 135 dice que tenderemos a la estabilidad presupuestaria, pero esto no tiene vinculación. Después dice que no gastaremos más que el déficit que permite la UE a sus estados miembros. Por lo tanto hay dos límites, uno de ellos marcados por el exterior.

—¿Supone una cesión de soberanía?

—Supone una renuncia a parte de nuestra soberanía, ya que serán otros los que nos digan lo que hemos de gastar como máximo. El máximo de déficit y el volumen de deuda pública lo marcará la UE. Curiosamente en toda la Constitución no hay ningún artículo que se refiera a la UE. Resulta extraño que un sujeto político que no aparece en nuestra Carta Magna ahora resulte que va a ser el que nos va a marcar y que tendrá la soberanía económica de nuestro país. Hemos transferido nuestra política económica a un ente que no aparece en ningún otro lado de la Constitución.

—¿Se hubiera podido establecer lo mismo sin reformar la Constitución?

—En lo que se refiere al déficit se establecen dos límites, el máximo del 3 por ciento que marca la UE y, por debajo de este porcentaje, otro límite que España podrá fijar por Ley Orgánica y que han acordado que sea del 0,40 para el conjunto del Estado, es decir,

mucho menos de lo que la UE permite. Pero una la Ley Orgánica solo exige mayoría absoluta, es decir, 176 diputados. Por lo tanto, una mayoría distinta puede ampliar o bajar este déficit hasta el 3 por ciento del límite de la UE. Eso es algo que la ley general de estabilidad presupuestaria podría haber hecho sin que fuera necesario cambiar la Constitución. Incluso esta ley podía marcar pautas a las autonómicas, por lo que la reforma de la Carta Magna no era tan necesaria.

—Por lo tanto la urgencia es difícil de entender.

—Es la pregunta que surge. ¿Por qué hacer una reforma que es innecesaria por la vía de urgencia, sustrayendo el debate parlamentario con calma y el debate ciudadano si resulta que no entrará en vigor hasta 2020?.

—¿Cual es para usted la respuesta?

—En España hemos estado dos veces al borde la intervención, lo que significa que la UE se hace cargo de tu deuda y a cambio dirige tu economía. En esto España e Italia van de la mano. Es imposible rescatar a España e Italia juntas porque no hay dinero en Europa para lo que supondría eso. En agosto, cuando la prima de riesgo se disparó, la forma de calmar a los mercados fue que el Banco Central Europeo comprara deuda española e italiana. Eso hizo bajar la prima de riesgo, porque así había menos deuda en el mercado. Pero a cambio de esto, es evidente que nos pusieron ciertas condiciones económicas, como la reforma del mercado de trabajo, del sistema financiero... Es una semiintervención. Sólo esto explica que Zapatero saliera diciendo que había que reformar la Constitución, aunque perjudique a su partido y a Rubalcaba.

—¿Qué sentido tiene una reforma constitucional si lo que establece podía haberse hecho a través de una Ley?

—Se trataba de enviar un mensaje a los mercados de reconocimiento de que hemos sido unos manirroto, gastando en cosas como el Plan E, que fue un disparate, lo que unido a la incapacidad de Zapatero en temas económicos y su optimismo enfermizo nos ha llevado aquí. La reforma es un síntoma claro de que queremos hacer bien las cosas. Es copiar cien veces que no volveremos a ser malos chicos.

—No parece que haya tranquilizado mucho a los mercados.

—Es que eso no sirve para tranquilizar. Esto es un mensaje psicológico, siempre que los mercados se lo quieran creer. El BCE ha vuelto a comprar deuda española e italiana para calmarlos, pero el día en el que deje de comprarla la situación será muy delicada. Escrito en la Constitución esto no cambia nada, más allá de intentar convencerles de que vamos en serio.

—¿Qué consecuencias tendrá sobre las comunidades autónomas?

—Verán su autonomía financiera muy recortada. La Ley Orgánica, con base en la Constitución, se aplicará preferentemente sobre cada estatuto de autonomía. Si tienes competencias en educación, harás la que puedas hacer con un 0,14 por ciento de déficit. Todas las comunidades se verán afectadas. No podrán endeudarse, por lo que la otra vía para obtener ingresos para ejercer las competencias será la del aumento de impuestos. Digan lo que digan, si quieres dar servicio y no hay dinero o no lo das o aumentas los impuestos, pero lo que no puedes hacer es pedir crédito. Eso significa que no habrá recortes del estado social si aumentas los impuestos ya que los únicos caminos son gastar menos, recaudar más o las dos cosas juntas. Lo que no está resuelto es qué ocurrirá cuando una autonomía desobedezca el límite.

—¿Y las excepciones?

—A nivel de Estado se permite gastar más en los casos de catástrofes naturales, de recesión económica y en un tercer supuesto más confuso que habla de situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado. La decisión sobre si se da esa situación de emergencia extraordinaria depende del Congreso, que lo aprobaría por mayoría absoluta. Sin embargo, contra esta decisión cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, lo que aumentará las presiones políticas que recibirá. El Constitucional se verá aun más envuelto en cuestiones de apreciación política.

—Llama la atención la facilidad con la que PP y PSOE han acordado la reforma cuando en otras cuestiones parece tan difícil introducir cambios en la Constitución.

—Karl Loewenstein dice que la reforma de una Constitución se parece mucho a una intervención quirúrgica, en el sentido de que se recurre a ella cuando no queda más remedio. Cuando un tema se puede resolver por una ley, o por una interpretación constitucional, es mejor no tocar la Carta Magna, ya que de lo contrario se abre un cajón de sastre en el que o se mete todo o nada. En este caso, es un guiño de ojo, una sumisión más formal que real a los mercados y el resultado depende de los mercados, como ya se ha visto al volvernos a castigar cuando ya esta clara la reforma. El efecto milagroso de esta reforma es más que discutible, además de los motivos legales y formales.

—¿Compar te la idea de que un cambio así debería someterse a referéndum?

—Esta reforma es de las que se realizan por la vía ordinaria y se considera aprobada si tiene el apoyo de tres quintas partes del Congreso y el Senado. Sin embargo, en los quince días siguientes a la aprobación se puede exigir un referéndum vinculante si lo pide el 10 por ciento de los diputados o senadores, que son 35 diputados o 26 senadores. Lo que ocurre es que dado el bipartidismo cada vez más fuerte que hay, incluso uniendo todos los partidos que no son PP y el PSOE no se consiguen esos escaños.

—¿La falta de referéndum quitará legitimidad a este cambio constitucional?

—La reforma es legal, evidentemente. También es democrática, puesto que el Parlamento que representa a la sociedad lo aprueba. Ahora bien, es evidente que no es la forma más democrática de hacerlo. Tenemos toda una Constitución aprobada por los ciudadanos salvo este precepto que será menos democrático que los otros porque le falta ese plus de legitimidad. Dicho esto, también es cierto que si el objetivo era calmar psicológicamente a los mercados, era incompatible con un referéndum. Desde el punto de vista jurídico y político el referéndum hubiera sido muy aconsejable. Desde el punto de vista pragmático, si se hace esta reforma para un objetivo, es evidente que no se puede dejar abierto hasta las elecciones del 20 de noviembre, con el riesgo añadido de que los ciudadanos voten en contra.

—¿Cree que en un referéndum se impondría el no?

—Cuando Blanco dice que si el 95 por ciento del Parlamento ha aprobado la reforma significa que la mayoría del pueblo español la quiere, es una afirmación falsa y lo sabe porque en un referéndum el porcentaje del sí sería muy inferior al que se ha producido en las Cortes. En este tema no hay coincidencia entre la voluntad social y la del Parlamento. Además, las elecciones son una foto de la sociedad en un momento determinado y que se petrifica por cuatro años. Sin embargo, esta foto se va nublando y moviendo conforme pasa el tiempo y al cabo de cuatro años ya no refleja fielmente lo que es la sociedad. Cuando un Parlamento está en sus estertores, ya no es la foto de la

sociedad y hubiera sido conveniente consultar a los ciudadanos. Lo que han hecho es legítimo, pero políticamente significa un déficit democrático.

—La Constitución se aprobó en 1978 con un acuerdo de casi todas las fuerzas políticas. En este caso, partidos como IU no están conformes con el cambio. ¿Supone una ruptura del pacto constituyente de la transición?

—Ha habido una sacralización de la Constitución en el sentido de que no podía tocarse porque poco menos que se hundía el mundo y que no se sabe que cosas podían pasar si se abría el melón. Y resulta que el melón se ha abierto por un quitame allá esas pajas. Esta reforma puede ser buena para desdramatizar y hacer más normales las reformas. A partir de ahora cuando digan que no se puede tocar, ese argumento ya no será tan válido. También se ha demostrado que no es tan fácil lograr el consenso de 1987.

—Ni siquiera con CiU

—El problema con CiU es que cada vez que hay un paso en el que los nacionalistas se sientan excluidos, aumenta su fuerza para irse de España. En Europa es posible crear nuevos estados sin dramas. Cuando una mayoría clara de una sociedad quiere la independencia, la vía violenta para evitarlo está descartada en Europa. La pérdida del consenso también tiene que ver con el proceso de bipolarización. Lo cierto es que excluir a la izquierda del PSOE, por ejemplo, supone excluir a más de un millón de votantes del consenso constitucional. Aquí más que sentimiento de Estado había un patriotismo constitucional, que recogía todos los colores. Con la actual reforma, la escora hacia la derecha, hacia el color azul.

—¿Qué consecuencias tendrá esta reforma para la sociedad?

—No creo que sea una reforma técnica, como ha dicho Peces Barba. Afecta a los ciudadanos y a los futuros políticos. Establece que el Estado no puede gastar más de lo que tiene y que además la prioridad será satisfacer los intereses de la deuda. Aunque no haya para educación o medicina, lo primero que se pagará serán los intereses, sin que puedas endeudarte para el resto. Este precepto se convierte en una capa legitimadora de cualquier política de recorte y legitimará muchos recortes en época de crisis.

El Mundo, 15/09/2011

<http://www.otrosi.net/article/el-ejemplo-germ%C3%A1nico-por-guillermo-velasco-fabra-doctor-europeo-en-derecho-por-la-universida>

El ejemplo germánico; por Guillermo Velasco Fabra, Doctor Europeo en Derecho por la Universidad de Bolonia

Alemania sugirió a España la necesidad de reformar la Constitución para limitar el gasto público (art. 135). En Europa no entienden que nuestra Constitución se haya reformado sólo una vez para adecuarse a las exigencias del Derecho Comunitario (el art. 13.2 se reformó en 1992).

La Ley Fundamental de Bonn se ha modificado en numerosas ocasiones desde 1949. Cuando Merkel lideraba la Grosse Koalition impulsó una importante reforma constitucional que fortaleció al Estado Federal frente a los Länder. Esta revisión del federalismo, corrigiendo los defectos acumulados durante más de 50 años, fue posible por el consenso de los partidos que integraron la Grosse Koalition (CDU/CSU-SPD). Las numerosas reformas constitucionales se han realizado siempre sin poner en peligro la unidad del Estado que está garantizada con la Ewigkeitsgarantie. No se permite ninguna modificación constitucional que afecte a la organización de la Federación en los Länder, al principio de participación de los mismos en la legislación, a la protección de la dignidad humana o a la propia estructura del Estado. El Bundestreue o principio de lealtad federal ha inspirado siempre a los partidos políticos en las reformas constitucionales. Además, la Ley Fundamental establece que son inconstitucionales los partidos políticos que tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia o pongan en peligro la existencia de la República Federal de Alemania. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales dos partidos políticos radicales en los años cincuenta (SRP en 1951 y KPD en 1956).

La Constitución española debe reformarse para adecuarse a las nuevas realidades y desarrollarse en toda su extensión. En la historia del constitucionalismo español las constituciones no se han reformado sino que han sido sustituidas por otras de signo distinto a la anterior (constituciones de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931). Si, como en el caso alemán, es capaz de integrar la adecuación a las nuevas realidades con el mantenimiento de lo esencial, sin poner en peligro la unidad y estructura del Estado y la protección de la dignidad humana, nuestro sistema avanzará hacia la madurez democrática. La necesaria reforma de la Constitución, en la que deben participar todos los partidos políticos y alcanzarse el máximo consenso, debería modificar: a) el orden de sucesión a La Corona, b) hacer referencia a la construcción europea y a Iberoamérica para potenciar y mejorar las relaciones históricas, educativas y comerciales, c) cerrar el modelo territorial con una mención expresa a las comunidades autónomas (por orden alfabético como en Alemania, por orden geográfico -de norte a sur- como Italia o por orden cronológico en cuanto a su constitución en comunidades autónomas como Suiza), d) lograr un equilibrio competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, alcanzándose la máxima descentralización posible pero teniendo en cuenta que debe

primar siempre el bien común, es decir, el interés general de todos los españoles, e) recuperar aspectos básicos de la competencia de educación por el Estado, f) convertir al Senado en auténtica cámara de representación territorial donde comunidades autónomas sean las verdaderas protagonistas, g) potenciar la autonomía municipal y h) reformar el régimen electoral.

Corresponderá al pueblo español, titular de la soberanía nacional, aprobar la necesaria reforma de la Constitución que, desde el reconocimiento a la diversidad territorial, cultural y lingüística, ha dado origen a una etapa de modernización ejemplar en uno de los Estados más antiguos y determinantes en la historia de Occidente.

Reforma constitucional, ¿sí o no?

La Cara (“i pro”)

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional (UAM)

Entiendo perfectamente a los críticos de la reforma constitucional que se está emprendiendo. Me parece que son atendibles las quejas sobre la precipitación con que se ha actuado. Quizás también el proceder de quienes dirigen la reforma puede causar la devaluación de la propia Constitución, que en el futuro estará integrada por normas cuyo respaldo político no ha sido tan alto como el del momento constituyente.

Pero la reforma también tiene sus aspectos positivos que a mi juicio desbordan el lado negativo. En primer lugar de mejora, incorporando al texto del artículo 135 CE medidas de contención presupuestaria y limitación de la deuda, acogiendo el principio de la estabilidad, que han de tener un influjo muy positivo para reafirmar la solvencia de nuestro sistema económico en el mercado internacional. Tales medidas, si se piensa en la protección de nuestro sistema financiero, no es conveniente que se adopten por una norma con menor rango que el constitucional, aunque en el propio artículo proyectado se contemple el desarrollo a cargo de ley orgánica. No debemos olvidar, cosa que se ha hecho hasta ahora con alguna frecuencia, que la reforma de la Norma Fundamental es una institución prevista por el constituyente, también para los casos ordinarios en que no se afecta la “fábrica del Estado” o los derechos fundamentales. La reforma proyectada es importante de cara a definir nuestro modelo económico, pero es también importante como instrumento de adaptación del sistema político a las necesidades de los tiempos. Cabe pensar, por tanto, que su utilización no es inadecuada.

Es una buena noticia que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo en una medida de alcance suprapartidista como es la reforma de la Constitución y que el pacto se haya alcanzado de modo urgente. La modificación prevista impone asimismo una conducta adecuada en relación con el déficit a todas las administraciones, pues todas, la central, la autonómica y la local, son Estado, sin lugar para la excepción ni la desviación. Por último, tras la reforma Europa entra en nuestra Constitución, a través de una mención explícita al margen del déficit estructural y el volumen de la deuda pública. O sea, que la reforma tiene sus sombras, pero más, creo, sus luces. Lo que hay que hacer es incorporar a su aprobación final, a pesar de sus fallas procedimentales y verificación casi repentina, el mayor número de fuerzas políticas posibles, a las que debe invitarse, asumiendo el pluralismo tanto como sea factible, al consenso final.

La Cruz (“i contro”)

**César Aguado Renedo.
Profesor de Derecho Constitucional (UAM)**

La propuesta de reforma del art. 135 CE, pese a venir avalada por los dos partidos mayoritarios, ha suscitado una gran oposición. Dejando de lado el aspecto sustancial de la reforma (la constitucionalización del límite del déficit público), jurídicamente nuestra opinión sobre el modo adoptado para llevarla a cabo es en verdad crítica.

Desde el Derecho parlamentario, ese modo, consistente en el procedimiento de lectura única, violenta su regulación por el art. 150 del Reglamento del Congreso, pues la naturaleza de la proposición reformadora (que es la de una alteración de la Norma de normas) es impropia para tal régimen procedimental, y tampoco puede calificarse, objetivamente, de simple una formulación que hace del «déficit estructural» su eje (y justamente por ello –ha de afirmarse de paso- no es adecuada para ser sometida a referéndum, que de por sí requiere cuestiones susceptibles de ser reducidas a un sí-no por el electorado). Como contraejemplo, la reforma constitucional de 1992: aunque se tramitó mediante el mismo procedimiento, se limitó sin embargo a añadir la expresión «y pasivo» (refiriéndose al sufragio de los no nacionales) al art. 13.2 CE, formulación – esta sí- objetivamente simple.

Desde la más generalizada y genuina concepción de la Constitución, la forma por la que se ha optado para alterarla es decididamente indebida, por la muy especial significación que tiene. Como Norma Superior que rige la comunidad política y en la que deben figurar aspectos principales que afecten a ésta, le es inherente que puedan intervenir en ella todos los representantes políticos: como poder constituyente cuando se elabora, o como poder constituyente-constituido cuando se modifica. Esa intervención no tiene que suponer, claro está, el voto favorable de todos los representantes al nuevo texto; pero sí el que tengan suficiente oportunidad de exponer a debate público sus razones a favor o en contra, para que puedan ser contrastadas con otras y se dé posibilidad al mayor entendimiento posible, y ello de una forma que no pueda calificarse de manifiestamente precipitada. Oportunidad que necesariamente ha de ir bastante más allá de la que comporta un trámite de toma en consideración y un debate de totalidad, que es en lo que consiste el procedimiento utilizado. De otro modo, se estará generando una nueva categoría normativa: una especie de “legislación constitucional de urgencia”, que sólo tiene el inconveniente de ser una contradicción en sus propios términos.

Una reforma discutida (I)

18.09.2011

LUIS POUSA

TRAS HABER discurrido toda la legislatura (las Cortes serán disueltas este mes) sin ponerse de acuerdo en los momentos más graves de la crisis económica, nadie esperaba que el Gobierno socialista, presidido por **José Luis Rodríguez Zapatero**, y el Partido Popular, liderado por **Mariano Rajoy**, lograsen hacerlo en una cuestión trascendente. Nada menos que reformar la Constitución de 1978, sin someter dicha reforma a referéndum, a fin de que recoja un límite al gasto público que garantice la estabilidad presupuestaria.

Tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, la reforma constitucional salió adelante por una holgada mayoría (316 votos en el primer caso, y 233 en el segundo), al contar con el apoyo del PSOE, PP y UPN en ambas Cámaras. Sin embargo, quebró el consenso con el que fue alumbrada en 1978, toda vez que las demás fuerzas parlamentarias, singularmente CiU, se sintieron excluidas del acuerdo fraguado de forma rápida entre **Zapatero** y **Rajoy**.

Intentos posteriores de los dirigentes populares y socialistas para recabar avales entre los nacionalistas e IU fracasaron estrepitosamente. De hecho, PNV y CiU optaron por no votar el texto, y BNG, ERC, ICV y NaBai por abandonar el pleno antes de la votación en el Congreso. Esa postura volvieron a repetirla en el Senado, donde BNG y ERC salieron de la sala antes de la votación y CiU, PNV e ICV permanecieron en ella pero no votaron. En ambas sesiones, algunos parlamentarios socialistas rompieron con la disciplina de voto: en la Cámara baja, **Antonio Gutiérrez**, exsecretario general de CC OO, votó en contra; en la Cámara alta lo hicieron **Imanol Zubero** y **Roberto Lertxundi**.

En todo caso, el resultado de las votaciones no refleja el debate que la reforma ha provocado en el campo de la izquierda y en el ámbito nacionalista, así como en los agentes económicos y sociales. Pero, antes de entrar en esas cuestiones, cabe analizar cuáles fueron los argumentos empleados por el Gobierno y el PP para pactar dicha reforma, cuando todavía están pendientes por tocar en la Constitución cuestiones como la conversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, establecer la igualdad de hombre y mujer en el acceso a la Corona, denominar a las comunidades autónomas o aludir expresamente a la Constitución Europea.

Fue en el transcurso del pleno extraordinario del martes 23 de agosto, en el Congreso, convocado para aprobar un nuevo paquete de medidas contra la crisis, cuando el presidente **Zapatero**, tras poner de relieve que España se había adelantado al "resto de los países europeos" a poner en marcha un duro plan de ajuste contra el déficit público, dejó caer lo siguiente: "Como entiendo que esta es una decisión estructural y no coyuntural, muy mayoritariamente asumida por la sociedad española y por sus representantes, deberíamos estar en condiciones de trasladarla a la Constitución, como otras grandes economías europeas".

"Se trataría", añadió el presidente del Gobierno español, "de establecer una regla para garantizar la estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo". Una propuesta que, según dijo, había sido consultada previamente con **Mariano Rajoy** y el candidato socialista **Alfredo Pérez Rubalcaba**, y debería ser "aprobada de inmediato".

Dado que las Cámaras quedarían disueltas el 27 de septiembre, la propuesta debería entrar en el Congreso antes del 26 de agosto, viernes, y convocar un pleno extraordinario para el día 30 del mismo mes. Una vez tomada en consideración, la proposición de ley pasaría a la Cámara alta para ser definitivamente aprobada el 7 de septiembre. Así fue.

En esta ocasión, **Rajoy** reaccionó mostrando su mejor disposición para consensuar la reforma y sacarla adelante, no sin antes recordar que él ya lo había propuesto con anterioridad y que su oferta había sido recibida con una serie de "chanzas" por Rubalcaba.

"Me gustaría saber si el que hacía chanzas ha cambiado de opinión", manifestó el líder del PP, en alusión a unas declaraciones del candidato socialista en Mallorca, en las que éste criticaba a aquél por haber propuesto fijar un límite constitucional al déficit en el transcurso de una conferencia en el Foro Nueva Economía. En aquella ocasión, el exvicepresidente del Gobierno había acusado a **Rajoy** de plantear "la reforma de la Carta Magna como si fuera una panacea", pidiéndole que dijese "algo útil a la ciudadanía, en lugar de proponer un cambio para acabar con la crisis en un *plis plas*".

Casi al final del pleno en el Congreso, el presidente **Zapatero** reconoció que su propuesta de reformar la Constitución española respondía a "un creciente consenso" entre las autoridades europeas para incorporar a las constituciones de los países de la eurozona un compromiso de disciplina fiscal que reforzase la estabilidad presupuestaria, y con ello la moneda única.

contrario a un cambio exprés

•• La propuesta de reforma constitucional cogió por sorpresa a los nacionalistas e IU. Aunque luego su postura sería de total rechazo, el portavoz de CiU, Josep Antoni Duran Lleida, afirmó que compartía el "espíritu" de la propuesta, si bien esperaría a conocer "la letra", para decidir su posición. El portavoz del BNG, Francisco Jorquera, se mostró contrario a una reforma " exprés, pactada en exclusiva con el PP".

Una reforma discutida (II)

AL PRESIDENTE **Zapatero** le costó más trabajo convencer al candidato socialista, **Alfredo Pérez Rubalcaba**, de la necesidad perentoria que había de incluir en la Constitución un techo de gasto que al jefe de la oposición, **Mariano Rajoy**.

A fin de cuentas, ésta era una propuesta que el líder popular la había planteado públicamente unas semanas antes en el Foro Nueva Economía, y contaba con el beneplácito de los barones regionales del partido, con **Alberto Núñez Feijóo** a la cabeza. Aunque llegado el momento de llevarla a cabo, el presidente de la Xunta de Galicia intentase disimularlo algo, por cuanto supone implícitamente un límite a la autonomía financiera de las comunidades autónomas, y, por lo mismo, a su autonomía política.

También dentro del PSOE y del grupo parlamentario socialista hubo sus más y sus menos para aceptar una propuesta que, según palabras de su portavoz, **José Antonio Alonso**, había caído "como un jarro de agua fría".

A su vez, los sindicatos UGT y CCOO no tardaron en mostrar su rechazo frontal a una reforma que consideran viene impuesta por la Unión Europea para complacer a los movimientos especulativos de la deuda soberana.

Para UGT, esa medida "puede introducir riesgos de presente y de futuro al crecimiento de nuestro país", cuando la prioridad ahora "es impulsar las políticas de crecimiento y de creación de empleo".

Para Comisiones Obreras, "la obligación de aprobar presupuestos sin déficit es inconveniente en el fondo y por la forma". En ese sentido, el sindicato tiene muy claro que "el crecimiento de la economía y del empleo, junto con el rigor permanente en el uso del gasto público, es lo que puede permitir una sólida estabilidad presupuestaria".

En palabras a los periodistas, poco después de que el presidente **Zapatero** desvelase sus planes en el pleno del Congreso del martes 23 de agosto, **Rubalcaba** reconoció que había hablado en diferentes ocasiones con él "sobre la reforma de la Constitución" y que le había convencido la noche anterior, "cuando me dijo que tenía un acuerdo con el señor **Rajoy**. Pensé que un gran acuerdo entre PP, PSOE y Gobierno para luchar contra el déficit podía ser muy importante para la economía española en estos momentos".

Al día siguiente, y tras haber mantenido en la noche del martes una reunión en La Moncloa con la vicepresidenta primera, **Elena Salgado**, el portavoz del Grupo Socialista, **José Antonio Alonso**, y el propio **Rubalcaba**, **Zapatero** le cedió al candidato socialista las riendas de la negociación para la reforma de la Constitución. Éste se fijó como objetivo conseguir "una norma constitucional que sirva, también, para el futuro y sea útil para distintas situaciones económicas y ponga a salvo las políticas sociales". Por lo que consideraba imprescindible "introducir cierta flexibilidad" en el compromiso de déficit.

Su otra preocupación era ampliar el consenso más allá del PP, con la participación de las fuerzas políticas nacionalistas y de izquierdas. Pero no lo consiguió.

PSOE y PP llegaron a un acuerdo en la madrugada del viernes, 26 de agosto. Inicialmente, las posiciones del presidente del Gobierno y del jefe de la oposición eran más próximas entre sí que las defendidas por **Rubalcaba**.

Así, mientras que **Zapatero** y **Rajoy** estaban de acuerdo en que el tope del déficit para el año 2020 no debería ser superior al 0,35 por ciento del PIB, el pacto recogía la propuesta del candidato socialista de que esa cifra se aumentase al 0,40 % y fuese recogida en una ley orgánica que PSOE y PP se comprometen a aprobar antes del 30 de junio de 2012. Con una diferencia: una vez aprobada, esa ley orgánica podrá ser derogada por mayoría absoluta (176 diputados) y no por los 3/5 del Congreso (210 diputados) como inicialmente pretendían los populares.

Además de querer incluir en el primer apartado del nuevo artículo 135 de la Constitución el principio de estabilidad presupuestaria, el PP pedía que se recogiera la obligatoriedad del equilibrio presupuestario (o lo que es lo mismo, el déficit cero).

Finalmente, los populares aceptaron que la Constitución no recoja en su texto la cifras concretas de déficit, sino que ésta sean consignadas en la citada ley orgánica y que el término "déficit estructural" sustituya al de "déficit observado", al equivaler éste al de déficit cero.

Según **Rubalcaba**, "el déficit estructural permite márgenes de maniobra cuando las cosas vienen mal dadas". Así, por ejemplo, no habrá problema para seguir pagando la prestación de desempleo en el futuro, aún cuando se registrase un incremento imprevisto del paro que no estuviera consignado en los Presupuestos.

El acuerdo contempla su revisión en 2015 y 2018 y el texto admite que los límites de déficit pueden superarse en caso de catástrofe natural, recesión económica o en una situación de emergencia extraordinaria.

un gesto en gran medida simbólico

•••El 'Financial Times', en su edición del 25 de agosto de 2011, criticó duramente la propuesta de reforma constitucional acordada por el PSOE y el PP, calificándola de engañosa. El rotativo económico británico rechaza que esas reformas, ya adoptadas por Alemania, constituyan una garantía para "salvar la eurozona". De ahí que ponga en cuestión su efectividad real, al considerarlo un gesto en gran medida simbólico.

Una reforma discutida (III)

20.09.2011

1. Dudas sobre si Trichet le exigió a Zapatero que fijase el déficit en la Constitución
2. Fuentes de La Moncloa afirman que el presidente tomó las decisiones sin presiones
3. Cristóbal Montoro declara que "no estamos actuando por exigencia de nadie"

LA DECISIÓN de **José Luis Rodríguez Zapatero** de proponer, por sorpresa, en la sesión plenaria del Congreso del 23 de agosto, la reforma constitucional, parece explicarse por la situación de acoso de los mercados que vive España desde finales de julio, y que podría continuar hasta bien entrado el otoño. Con esa medida, el Gobierno español trataría de enviar un mensaje de confianza a los mercados, en el sentido de que España es un cliente fiable y hace frente a sus compromisos.

Sin embargo, el inesperado anuncio de llevar a la Constitución una regla que limita el déficit público, y la rapidez con la que **Mariano Rajoy** aceptó la propuesta y PSOE y PP se pusieran de acuerdo para retocar el artículo 135, había sembrado dudas e interrogantes en diversos foros sobre las razones reales que habían llevado al presidente del Gobierno y al jefe de la oposición a pactar la reforma.

Probablemente, el hecho de que, en el citado pleno, **Rajoy** preguntase dos veces a **Zapatero**, sin obtener respuesta de éste, por el contenido de una carta del presidente del Banco Central Europeo, **Jean-Claude Trichet**, provocó que se dispararan las conjeturas sobre si el Gobierno español estaba obedeciendo órdenes de las instituciones europeas y qué nuevos acontecimientos se estaban ocultando a la opinión pública.

Según fuentes próximas al presidente, el asunto de la carta que supuestamente le había enviado **Trichet** no salió a relucir en la reunión que en la noche del propio martes, 24, mantuvo **Zapatero** en La Moncloa con la vicepresidenta primera y ministra de Economía, **Elena Salgado**, el candidato del PSOE, **Alfredo Pérez Rubalcaba**, y el portavoz del Grupo Parlamentario socialista, **José Antonio Alonso**.

Lo que sí les comunicó **Zapatero** a los allí reunidos fue su enorme preocupación por lo que depararía el panorama financiero internacional en septiembre, y el temor a que las turbulencias financieras sufridas por España en las dos primeras semanas de agosto volvieran a repetirse.

Ante aquella incertidumbre, el presidente afirmó que la "reforma constitucional es la opción menos agresiva entre todo lo que se puede hacer". Y también defendió que España siga las pautas marcadas por los grandes países de la UE, como Alemania, Francia e Italia, de recoger en sus constituciones sus compromisos de déficit.

En cambio, otras fuentes socialistas señalaron que esa carta podría sugerir una reforma constitucional, así como otra serie de medidas referidas a la reforma laboral y la negociación colectiva.

Así las cosas, el periodista y analista **Ernesto Ekaizer**, se preguntaba en un artículo suyo publicado en el diario *Público* (25-08-2011), "¿Qué sabe **Zapatero** que nosotros no sepamos?".

A su entender: "La carta a la que se refiere el líder del PP ha sido enviada por el presidente del BCE, **Jean-Claude Trichet** a **Zapatero**, antes de que la entidad iniciara sus compras de bonos de deuda pública italiana y española, tras su reunión del pasado jueves 4 de agosto. En esa carta, según fuentes con acceso a ella, **Trichet** le informa escuetamente a **Zapatero** de la decisión del BCE y sobre todo deja claro que es una medida excepcional y transitoria". Pero es medida, continúa **Ekaizer**, "no saldrá gratis. **Trichet** discrepa de las previsiones económicas del Gobierno en 2011, alerta sobre el déficit de las comunidades autónomas y de la necesidad de controlarlo de una vez por todas".

(...) "Pero el capítulo más salvaje, si se quiere, es sobre todo, aquel en el que **Trichet** le urge a modificar rápidamente la negociación colectiva de los salarios, dando preeminencia a los convenios de empresa, y a poner en marcha un contrato de empleo desregulado", concluye el periodista argentino.

Preguntado en la cadena SER por si le reforma constitucional acordada por populares y socialistas obedece a presiones de Europa y había sido exigida por el presidente del BCE en la mentada carta al presidente **Zapatero**, el responsable económico del PP, **Cristóbal Montoro**, respondió: "Yo no tengo esa noticia. No estamos actuando por exigencias de nadie. No hemos hablado así en ningún momento de la negociación. Esta idea de que nos imponen... No es con lo que hemos trabajado".

La explicación que posteriormente ofreció el entorno de **Rajoy** a la pregunta que éste le hizo a **Zapatero** sobre la existencia de la supuesta carta, es que no estaba ligada a la reforma constitucional, sino al paquete de medidas anticrisis que el presidente había presentado en el Congreso en esa sesión plenaria.

Por las mismas fechas, fuentes directas de La Moncloa insistieron en asegurar que "la toma decisiones de **Zapatero** fue autónoma. No tuvo presiones de ninguna institución ni gobernante europeo para que promoviera la reforma".

De cualquier manera, la idea de que alguna presión hubo, proviniese del BCE o bien de **Angela Merkel**, no fue desterrada.

Los mercados no se dan por aludidos
Inicialmente, al menos, la reforma no encontró una respuesta positiva en los mercados. De hecho, el 27 de agosto la Bolsa española lideró las pérdidas en Europa con una caída del 1,4 por ciento, y la prima de riesgo de los bonos españoles volvió a subir. En aquellos días, la preocupación de los inversores se centraba en la recaída del crecimiento en las economías avanzadas y la dudas que generaba el rescate a Grecia.

Una reforma discutida (y VI)

1. Según Pérez Royo, se trata de avanzar en el proceso de construcción de la UE
2. Para López Aguilar ha llegado el momento de hacer otras reformas de la Constitución
3. Felipe González considera que estamos ante un crisis de cambio civilizatorio

ADEMÁS de la conmoción interna que provocó en la filas socialistas la reforma de la Constitución, para incluir en su artículo 135 un compromiso flexible de estabilidad presupuestaria, en el que los techos de déficit de las Administraciones serán fijados por una ley orgánica, la medida originó un interesante debate a través de los medios comunicación, en el que participaron economistas y expertos constitucionalistas, que se hizo extensivo a la intención de las fuerzas opositoras a la reforma de conseguir los apoyos suficientes entre los ciudadanos para obligar al Gobierno a convocar un referéndum.

Al comienzo del debate, ya Ramón Cotarelo, catedrático de Ciencias Políticas, advirtió que era difícil que se materializase esa consulta”, por varias razones: “Las peticiones populares en forma de recogida de firmas carecen de fuerza salvo que se presenten en forma de iniciativa popular. Y no se ve cómo esta pueda encajarse en el proceso de tramitación de un proyecto en curso. También cabe imponer el referéndum mediante el 10% de diputados (35) o de senadores (26). Pero esas cifras sólo pueden alcanzarse si se rompe la disciplina de voto de alguno de los dos partido mayoritarios, lo que es posible, pero improbable; aunque, al estar al final de la legislatura, pueda haber sorpresas”.

“Aún suponiendo que cupiera forzar un referéndum, es muy poco probable que ganara el “no”. Quienes estén tentados de comparar este referéndum con el de la OTAN deben recordar que entonces la derecha se abstuvo (algunos votaron “no”), pero aquí votará “sí” en bloque. Las deserciones se darán en el PSOE, aunque seguramente la mayoría de estas se irían a la abstención, no a su izquierda. Lo más probable es que gane el “sí”, con las desagradables consecuencias que se esperan redobladas. Pero, en el caso improbable de que ganara el “no”, las consecuencias podrían ser peores. Forzar por ejemplo una salida del euro”.

El sociólogo José Luis de Zarraga ha escrito que esta crisis “está siendo la oportunidad histórica para el afianzamiento de la ideología neoliberal. Reformar las Constituciones para introducir en ellas el principio de estabilidad presupuestaria y la limitación del déficit público no es una medida de racionalidad económica, sino un acto político. Y no lo exigen los mercados, lo exigen quienes, como Merkel, representan hoy, en el ámbito político, la ideología y los intereses del capital financiero internacional”. Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional, interpreta esa reforma desde otra perspectiva. A su entender su origen hay que buscarlo “en la necesidad de dar respuesta a una emergencia, pero es en el fondo un episodio en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, que tiene un precedente en la reforma constitucional alemana de 2009 y que va a ser seguida por reformas constitucionales en, por lo menos, los países que comparten el euro como moneda, aunque previsiblemente se extenderá a los demás”.

Para Pérez Royo, con esta reforma se trata de continuar avanzando en el proceso de construcción de la Unión Europea, y desde esta perspectiva cabe entenderla como una reforma europea, de mucho mayor calado de que ser hizo en 1992 para hacer posible la ratificación del Tratado de Maastricht, ya que “nos sitúa ante una limitación de soberanía mucho más visible. Pero así, con limitaciones de soberanía, es como se ha ido construyendo la Unión Europea”.

Otro catedrático Derecho Constitucional, Juan Fernando López Aguilar, presidente de la Delegación Socialista española en el Parlamento Europeo, considera que es el momento de afrontar otras reformas constitucionales, “tantas veces aventadas como luego desactivadas sin habernos siquiera atrevido a afrontar los tabúes que pretenden que todo lo que sea tocar el marco de las reglas de juego amenaza con romperlo, puesto que, supuestamente, los españoles no habríamos aprendido todavía a convivir en plenitud y madurez democrática” (...) “Demos a los más jóvenes la oportunidad histórica de imprimir su propia huella dactilar en el desbloqueo del hartazgo que recorre España. No es solo la crisis y el paro, insisto, es también, y sobre todo, más que nunca, la hora de las reformas políticas”.

El expresidente del Gobierno Felipe González sostiene que la estabilidad presupuestaria es “una condición necesaria para garantizar, a medio y largo plazo, un crecimiento económico sostenido”, pues de lo contrario “no se pueden mantener las políticas de cohesión social que definen nuestro modelo”, por lo que la reforma hay que hacerla extensiva a la UE y a la eurozona.

Sin embargo considera un disparate el “pretendido déficit cero. Una muestra de radicalismo ideológico, que no permite margen de maniobra antes los ciclos económicos”.

Estamos, según González, ante “una crisis de cambio civilizatorio, de gran calado histórico” y se impone la gobernanza europea.

Un mensaje para la eternidad

Para Ángel Laborda, director de conjuntura de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), la reforma constitucional es un mensaje a los inversores de que , “no solo ahora sino para la eternidad” la mayoría de los gobiernos de la eurozona van a guiarse por el principio de estabilidad presupuestaria. Reforma que en “nada coarta”, según él, el Estado de bienestar ni presupone “ningun nivel de gasto público”.



TEXTE ADOPTÉ n° 722 rect.

« Petite loi »

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

13 juillet 2011

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

relatif à l'équilibre des finances publiques.

*(Texte voté par les deux assemblées du Parlement
en termes identiques)*

L'Assemblée nationale a adopté sans modification, en troisième lecture, le projet de loi constitutionnelle, modifié en deuxième lecture par le Sénat, dont la teneur suit ; ce projet ne deviendra définitif, en application de l'article 89 de la Constitution, qu'après avoir été approuvé par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 3253, 3333, 3329, 3330 et T.A. 655.

2^{ème} lecture : 3539, 3558 et T.A. 696 rect.

3^{ème} lecture : 3641 et 3648.

Sénat : 1^{ère} lecture : 499, 568, 595, 578, 591 et T.A. 141 (2010-2011).

2^{ème} lecture : 687 rect., 732, 705 et T.A. 170 (2010-2011).

Article 1^{er}

L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. » ;

2° L'avant-dernier alinéa est supprimé.

Article 2

La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »

Article 3

L'article 42 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, après le mot : « constitutionnelle, », sont insérés les mots : « des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, » ;

2° À la seconde phrase du dernier alinéa, après les mots : « non plus », sont insérés les mots : « aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».

Article 4

Après l'article 46 de la Constitution, il est inséré un article 46-1 ainsi rédigé :

« *Art. 46-1.* – Le Parlement vote les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques dans les conditions prévues par une loi organique. Si le Gouvernement le décide, il est fait application de la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 47. »

Article 5

L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il ne peut être adopté définitivement de loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné. » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice est déposé au plus tard le 15 septembre de l'année qui précède cet exercice. » ;

3° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de finances » ;

4° Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il est procédé de même en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné. »

Article 6

L'article 47-1 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il ne peut être adopté définitivement de loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné. » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui détermine les conditions générales de son équilibre financier pour un exercice est déposé au plus tard le 1^{er} octobre de l'année qui précède cet exercice. » ;

3° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de financement de la sécurité sociale ».

Article 7

À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, après le mot : « contrôle », sont insérés les mots : « de la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, ».

Article 8

Au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, après les mots : « l'examen », sont insérés les mots : « des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».

Article 9

À la première phrase du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».

Article 10

L'article 61 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques » ;

2° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

« Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice. » ;

3° Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont remplacés par les mots : « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa précédent, » ;

4° Au début du dernier alinéa, les mots : « Dans ces mêmes cas, » sont supprimés.

Article 11

À la fin de la deuxième phrase de l'article 70 de la Constitution, les mots : « loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles » sont remplacés par les mots : « loi-cadre d'équilibre ».

Article 12

Le titre XV de la Constitution est complété par un article 88-8 ainsi rédigé :

« *Art. 88-8.* – Le Gouvernement soumet chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne.

« Ce projet est soumis pour avis à une ou plusieurs commissions permanentes.

« À la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, ce projet donne lieu à un débat en séance, puis fait l'objet d'un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement. »

Article 13

Le vingtième alinéa de l'article 34, les articles 39 et 42, les premier, troisième et cinquième alinéas de l'article 47, les premier et troisième alinéas de l'article 47-1 et les articles 48, 49, 61 et 70 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, et l'article 46-1 de la Constitution entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.

Le 2° de l'article 1^{er} de la présente loi constitutionnelle entre en vigueur dans les mêmes conditions.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 13 juillet 2011.

Le Président,
Signé : BERNARD ACCOYER

XVI legislatura

**La riforma costituzionale
tedesca del 2009
(*Föderalismusreform II*)
e il freno all'indebitamento**

Dossier del Servizio studi del Senato

aprile 2011
n. 287

a cura di: S. Marci

Classificazione Teseo: Stati esteri. Revisione della
Costituzione. Finanza pubblica.

INDICE

1.	LA FÖDERALISMUSREFORM I DEL 2006
2.	LA FÖDERALISMUSREFORM II DEL 2009.....
3.	LE MODIFICHE COSTITUZIONALI APPROVATE NEL 2009
3.1.	Modifiche al Titolo VIIIa del <i>Grundgesetz</i> , in materia di compiti comuni.....
3.2.	Modifiche al Titolo X del <i>Grundgesetz</i> , in materia di finanze
	TESTO A FRONTE.....

1. LA FÖDERALISMUSREFORM I DEL 2006

Nel mese di ottobre 2003, il *Bundestag* e il *Bundesrat* hanno istituito la Commissione sulla modernizzazione dell'ordinamento federale (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*), con il compito di riesaminare la distribuzione delle competenze legislative tra Federazione e *Länder*, il diritto di partecipazione dei *Länder* alla legislazione federale, nonché le relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder*¹.

Finalità della Commissione era quella di formulare proposte di riforma, ma essa si è sciolta senza definire un testo sufficientemente condiviso.

Tuttavia, la relazione finale e le conclusioni della Commissione hanno costituito la base per le trattative riprese nella primavera 2005 e per il successivo accordo inserito nel *Koalitionvertrag* (accordo di coalizione) di CDU e SPD del 18 novembre 2005, seguito alle elezioni del 18 settembre 2005.

Questo processo ha reso possibile l'approvazione, prima da parte del Consiglio dei Ministri e, successivamente, da parte della Conferenza dei Presidenti dei *Länder*, di due disegni di legge recanti, rispettivamente, modifiche alla Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) e ad una serie di leggi e regolamenti federali.

Si è così giunti, il 28 agosto 2006, all'approvazione da parte delle due Camere, del più imponente intervento di modifica del *Grundgesetz*, da quando esso è stato approvato nel 1949: il *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)*².

La riforma era diretta a conseguire i seguenti obiettivi:

1) nei rapporti tra le due Camere: superare i poteri di veto esistenti, mediante la rideterminazione delle leggi federali che necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*;

2) nei rapporti tra Federazione e Länder: pervenire ad un'attribuzione più precisa delle rispettive competenze legislative, abrogando tra l'altro la "legislazione quadro"; riaffermare il ruolo della Corte costituzionale nella supervisione dell'intervento legislativo della Federazione nei confronti dei *Länder*;

3) nei rapporti finanziari: ridurre i finanziamenti misti e stabilire nuovi requisiti per aiuti finanziari della Federazione, con la conferma degli accordi derivanti dal Patto di solidarietà II³ per i nuovi *Länder*, corresponsabilizzati nel

¹ Sul lavoro della Commissione sulla modernizzazione dell'ordinamento federale, il Servizio studi del Senato ha prodotto la Nota breve n. 7 del febbraio 2005, dal titolo "*La riforma (bloccata) del federalismo tedesco*".

² In merito alla prima fase della riforma tedesca, il Servizio studi del Senato ha prodotto il dossier n. 22 del luglio 2006, dal titolo "*La riforma costituzionale tedesca (Föderalismusreform)*".

³ Il Patto di solidarietà II tra Federazione e *Länder* dà seguito al Patto di solidarietà I - venuto in scadenza alla fine del 2004 - che costituiva la base per la ricostruzione dei *Länder* orientali. Il Patto di

raggiungimento degli obiettivi finanziari della federazione nei confronti dell'Unione europea;

4) aggiornare il testo costituzionale, inserendovi quanto ritenuto ormai maturo per l'attribuzione di tale rango, come l'affermazione di Berlino capitale.

2. LA FÖDERALISMUSREFORM II DEL 2009

Con riguardo al tema dei rapporti finanziari, un'opinione diffusa riteneva che le modifiche apportate dalla prima parte della riforma costituzionale non fossero state particolarmente incisive. Il dibattito sui rapporti finanziari tra Federazione e *Länder* veniva dunque rinviato ad un momento successivo.

Per tale motivo, il *Bundestag* ed il *Bundesrat* hanno deciso, già il 15 dicembre 2006, la costituzione della nuova Commissione per la modernizzazione delle relazioni finanziarie tra la Federazione ed i *Länder* (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund- Länder-Finanzbeziehungen*), con il compito di elaborare proposte per la modernizzazione dei rapporti fra Federazione e *Länder*, adattando tali rapporti al contesto modificato sia in Germania sia all'estero con particolare riguardo alle politiche di crescita e occupazionali. Finalità di tali proposte era quella di rinforzare la responsabilità propria degli enti territoriali nonchè le loro risorse finanziarie in corrispondenza alle loro funzioni.

Analogamente alla prima Commissione, anche la seconda era composta da 32 membri con diritto di voto: 16 per il *Bundestag* (6 della SPD, 6 della CDU, 2 del FDP, 1 dei Verdi e 1 della Linke) e 16 per il *Bundesrat*. Essa era presieduta da Peter Struck per il *Bundestag* e da Günther Oettinger (Baden-Württemberg) per il *Bundesrat*.

Ai lavori, che hanno avuto inizio il 7 marzo 2007, hanno preso parte - senza diritto di voto - anche 7 esponenti di istanze territoriali.

La Commissione ha concluso la sua attività nel marzo 2009, presentando un complesso di proposte al Parlamento (modifiche al *Grundgesetz*, leggi di accompagnamento, un *memorandum* sugli emendamenti proposti e una risoluzione), approvato a maggioranza dai membri della Commissione, con l'opposizione dei Verdi, della Linke, del Mecklemburgo-Pomerania occidentale e l'astensione di Berlino e dello Schleswig-Holstein.

Considerato che il quadro costituzionale fino ad allora vigente non aveva evitato un eccessivo ricorso all'indebitamento sia da parte della Federazione che da parte dei *Länder*, l'obiettivo delle modifiche costituzionali proposte al Parlamento era quello di predisporre i presupposti istituzionali necessari a

solidarietà II è entrato in vigore il 1 gennaio 2005 ed ha validità fino al 2019. Con tale Patto la Federazione si obbliga a rendere disponibili ai nuovi *Länder* complessivamente 156,5 miliardi di euro.

garantire una stabilità durevole ai bilanci della Federazione e dei *Länder*, in armonia con il patto di stabilità europeo.

3. LE MODIFICHE COSTITUZIONALI APPROVATE NEL 2009

Le modifiche al *Grundgesetz* sono state approvate definitivamente dal *Bundesrat* nel giugno 2009 e sono contenute nella *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* del 29 luglio 2009 (si veda il testo a fronte contenuto nella seconda parte del presente dossier).

Le modifiche hanno riguardato il Titolo VIIIa e il Titolo X del *Grundgesetz*. Un nuovo articolo è stato poi inserito nel Titolo XI, che reca le disposizioni transitorie e finali.

3.1. Modifiche al Titolo VIIIa del *Grundgesetz*, in materia di compiti comuni

Si ricorda che il Titolo in questione era già stato modificato nel corso della *Föderalismusreform I*. In particolare, la materia dell'edilizia universitaria era stata eliminata dalla lista dei "compiti comuni" a finanziamento misto, di cui all'art. 91a, ossia le materie in cui la Federazione può collaborare nell'assolvimento di compiti spettanti ai *Länder*, a condizione che ciò sia rilevante per la generalità dei cittadini e utile al miglioramento delle loro condizioni di vita. Una norma transitoria - l'art. 143c - disciplina la corresponsione di indennità compensative a favore dei *Länder* per il venir meno dei corrispondenti contributi della Federazione dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2019. Le notevoli differenze economiche e politico-strutturali dei *Länder* sono alla base della decisione di conservare gli altri compiti comuni, nei settori del miglioramento della struttura economica regionale, del miglioramento della struttura agraria e della difesa costiera, in quanto si è ritenuto che tali competenze esercitino un importante ruolo di coordinamento nel contesto della politica degli aiuti di Stato e strutturali dell'Unione europea.

Alcune modifiche sono state apportate all'art. 91b, relativo alla programmazione dell'istruzione e della ricerca scientifica. In particolare, mentre è stato eliminato il riferimento alla collaborazione in materia di programmazione dell'istruzione, è ora previsto che la Federazione possa collaborare con i *Länder* per iniziative scientifiche e di ricerca anche nelle università, sulla base di accordi di interesse ultraregionale. E' stata inoltre inserita la possibilità di collaborare nel campo dell'accertamento del livello qualitativo delle prestazioni in materia di istruzione per quanto concerne i raffronti internazionali e la predisposizione di relativi relazioni e pareri.

Nel 2009, la rubrica del Titolo VIIIa è stata modificata al fine di ricomprenservi - accanto ai compiti comuni - anche la collaborazione amministrativa.

E' stato inoltre inserito il nuovo art. 91c, volto a semplificare ed ampliare le strutture decisionali nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, al fine di adeguarsi alle esigenze dettate dal rapido progresso tecnologico.

Esso prevede che la Federazione e i *Länder* possano collaborare ai fini della pianificazione, costruzione e gestione dei sistemi informatici di cui necessitano per adempiere ai propri compiti.

La Federazione e i *Länder*, sulla base di accordi comuni, possono inoltre concordare le norme di sicurezza e gli standard necessari per garantire la comunicazione tra i rispettivi sistemi informatici. Gli accordi sui principi generali della suddetta collaborazione possono prevedere, per singoli compiti definiti nell'entità e nel contenuto, che entrino in vigore, per la Federazione e i *Länder*, disposizioni più dettagliate che necessitano dell'approvazione di una maggioranza qualificata, da definirsi nel quadro degli accordi stessi. E' richiesta l'approvazione del *Bundestag* e delle Assemblee legislative dei *Länder* partecipanti; rimane fermo il diritto di recesso. Gli accordi regolano altresì la ripartizione degli oneri.

I *Länder* possono stipulare inoltre accordi per la gestione comune di sistemi informatici nonché l'installazione degli impianti necessari a tale scopo.

La Federazione crea una rete di connessione per collegare le sue reti informatiche alle reti dei *Länder*. I dettagli in merito alla costruzione e alla gestione della rete di connessione sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*⁴.

Infine, il nuovo art. 91d stabilisce che, allo scopo di valutare e migliorare l'efficienza delle rispettive amministrazioni, la Federazione e i *Länder* possono svolgere studi comparati e pubblicarne i risultati.

Per completezza, si segnala che, successivamente alla *Föderalismusreform II*, il Titolo VIIIa del *Grundgesetz* è stato nuovamente modificato dalla *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e)* del 21 luglio 2010, che vi ha introdotto un nuovo art. 91e, in materia di sostegno alle persone in cerca di occupazione. In particolare, si prevede una generale collaborazione tra Federazione e *Länder* o enti locali competenti nell'esecuzione delle leggi federali in materia di assicurazione delle persone in cerca di occupazione attraverso istituzioni comuni. Una quantità limitata di Comuni e federazioni di Comuni possono, a seguito di un'espressa autorizzazione federale e con il consenso della autorità statali competenti, ottemperare ai compiti relativi alla materia da

⁴ Nell'ambito della Legge di accompagnamento alla seconda riforma del federalismo (*Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform*, § 4) del 10 agosto 2009 è stata approvata la Legge sulla connessione delle reti di informazione tecnologica della Federazione e dei *Länder* (*Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes (IT-NetzG)*). In seno alla Commissione per la modernizzazione delle relazioni finanziarie è stato inoltre approvato il Trattato interstatale relativo all'istituzione del Consiglio di pianificazione IT (*IT-Planungsrat*) e ai fondamenti della cooperazione tra il Governo federale e i *Länder* nel settore della tecnologia dell'informazione (*IT-Staatsvertrag*).

sole. Le spese, se conseguenti all'esecuzione delle leggi federali, sono a carico della Federazione. Le leggi di dettaglio devono essere approvate con l'assenso del *Bundesrat*.

3.2. Modifiche al Titolo X del *Grundgesetz*, in materia di finanze

Il Titolo in questione era già stato oggetto di alcuni interventi da parte della *Föderalismusreform I*⁵, la quale aveva modificato le seguenti disposizioni:

(1) art. 104a [*Ripartizione degli oneri finanziari tra la Federazione e i Länder*], introducendo: a) la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat* per tutti i progetti di legge federali che fondino obblighi finanziari dei *Länder* nei confronti di terzi (precedentemente, l'approvazione del *Bundesrat* era necessaria solo qualora il progetto di legge federale ponesse a carico dei *Länder* almeno il 25% della spesa); b) criteri di ripartizione tra Federazione e *Länder* degli oneri discendenti dalla violazione di obblighi sovranazionali e internazionali. Per il caso di rettifiche finanziarie dell'Unione europea che riguardano più di un *Land*, la Federazione e i *Länder* sopportano le spese nella misura rispettivamente del 15% e dell'85%. Della quota dei *Länder* rispondono tutti i *Länder* nella misura del 35% secondo un criterio generale, mentre il restante 50% ricade sui *Länder* che hanno causato le spese, in misura proporzionale all'entità delle risorse finanziarie percepite. La disciplina di dettaglio è affidata ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*;

(2) art. 104b [*Ripartizione degli oneri finanziari tra la Federazione e i Länder in materia di investimenti*], introducendo criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari della Federazione ai *Länder*. I finanziamenti possono ora essere effettuati solo nell'ambito delle competenze federali, per investimenti di particolare importanza dei *Länder* e dei Comuni (o unioni di Comuni) che siano necessari per impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere un'espansione economica. Tali aiuti, infatti, dovranno avere una durata delimitata e il loro utilizzo dovrà essere soggetto ad un controllo da eseguire ad intervalli regolari. A favore del *Bundestag*, del *Bundesrat* e del Governo federale è stato introdotto un diritto di informazione sull'attuazione delle misure e sullo stato dei miglioramenti conseguiti. La disciplina di dettaglio resta affidata ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*;

(3) art. 105 [*Competenze legislative*], introducendo a favore dei *Länder* - a fianco della confermata competenza legislativa sulle imposte locali di consumo e di lusso (finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale) - la definizione dell'aliquota della tassa sull'acquisto di terreni (*Grunderwerbsteuer*);

(4) art. 109 [*Separazione di competenza tra la Federazione e i Länder; principi in materia di bilancio*], sancendo la responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per il rispetto degli obblighi della Germania in relazione al Patto di stabilità europeo. Le sanzioni a carico della Germania per la violazione dei criteri del Patto di stabilità europeo saranno dunque sopportate dalla Federazione e dai *Länder*, in misura

⁵ Si ricorda che sul Titolo X è intervenuta anche la *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108)* del 19 marzo 2009, in materia di gettito fiscale derivante da tasse automobilistiche.

rispettivamente del 65% e del 35%. La quota dei *Länder* va ulteriormente suddivisa: del 35% risponderanno tutti i *Länder* in proporzione alla rispettiva popolazione, il restante 65% ricadrà sui *Länder* che hanno causato la sanzione in misura proporzionale alla responsabilità. La disciplina di dettaglio è affidata ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

La riforma costituzionale del 2009 è, in primo luogo, nuovamente intervenuta sull'art. 104b [*Ripartizione degli oneri finanziari tra la Federazione e i Länder in materia di investimenti*], prevedendo che, in caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, la Federazione possa concedere aiuti finanziari ai *Länder*, anche al di fuori delle competenze legislative assegnate dalla Legge fondamentale.

L'art. 109 [*Separazione di competenza tra la Federazione e i Länder; principi in materia di bilancio*], anch'esso già novellato nel 2006, è stato nuovamente modificato.

Di particolare rilievo è il nuovo comma 3, ai sensi del quale il saldo di bilancio corretto per il ciclo economico della Federazione e dei *Länder* deve, di norma, essere in pareggio⁶.

Viene così superata la c.d. *golden rule*, ossia la possibilità di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale, precedentemente prevista dall'art. 115 del *Grundgesetz* e nelle Costituzioni di numerosi *Länder*. La logica della *golden rule* era quella di consentire il ricorso all'indebitamento per il finanziamento della spesa in conto capitale, al fine di far ricadere il costo d'acquisto di beni durevoli sulle generazioni presenti e future, che ne traevano beneficio. Nella pratica, tuttavia, tale norma è coesistita con un considerevole incremento del debito per i livelli di governo sub-federali⁷. L'obiettivo della

⁶ E' stato precisato che "il principio del pareggio del bilancio non è una novità per la Germania. Esso è stato introdotto dalla Costituzione di Weimar nel 1919 e accolto dalla Legge fondamentale tedesca nel 1949 (art. 110, c. 1) ed è riconducibile a una regola di democrazia (non è tollerabile che i governi scarichino su quelli di domani i debiti derivanti dall'indirizzo politico perseguito). Tuttavia, nel secolo scorso, il principio si fondava su basi diverse perchè l'equilibrio del bilancio era facilmente raggiungibile con il ricorso al debito. Ricorso che le nuove disposizioni praticamente escludono" (R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2011).

⁷ E' stato evidenziato che l'esigenza di individuare una soluzione per le difficoltà finanziarie dei *Länder* discendeva, tra le altre cose, dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco. Si ricorda, infatti, che tra la chiusura dei lavori della prima Commissione sulla modernizzazione e l'inizio di quelli della seconda, il Tribunale federale, con sentenza del 19 ottobre 2006 (2 BvF 3/03), aveva rigettato il ricorso del *Land* Berlino avverso la legge sulla perequazione finanziaria e la legge sul patto di solidarietà, nel punto in cui tali provvedimenti escludevano che la capitale tedesca potesse ricevere contributi federali straordinari per il risanamento del bilancio: "I giudici costituzionali non ritenevano sussistenti le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza finanziaria a Berlino (che giustificerebbero contributi federali speciali, art. 107 c. 2 3 per. LF), affermando che le difficoltà finanziarie possono ancora essere risolte dalla città-Stato con le proprie forze. Lo stato di emergenza finanziaria deve ritenersi un'assoluta eccezione nel quadro del sistema perequativo tedesco, perchè contraddice l'autonomia finanziaria e in ultimo anche politica dei Länder, può giustificarsi solo in termini

riforma in esame era quello di invertire tale tendenza, soprattutto per permettere alle generazioni più giovani di far fronte alle sfide economiche future come l'invecchiamento della popolazione, la globalizzazione e i cambiamenti climatici⁸.

Secondo la nuova formulazione dell'art. 109, la Federazione e i *Länder* possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità. Sono inoltre ammissibili deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati.

Per quanto attiene al bilancio della Federazione, i cui dettagli sono regolati dall'art. 115 (v. *infra*), si considera un obiettivo di bilancio corretto per il ciclo pari allo 0,35% del PIL.

I dettagli sui bilanci dei *Länder* sono invece regolati da questi ultimi nell'ambito dei loro poteri costituzionali, con il vincolo di rispettare l'obbligo di pareggio di bilancio corretto per il ciclo.

L'art. 115 [*Ricorso al credito*] applica il principio di cui all'art. 109 al bilancio federale.

Esso prevede dunque che le entrate e le uscite debbano, di norma, essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito. Tale principio è rispettato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35% del PIL (c.d. freno all'indebitamento - *Schuldenbremse*⁹).

comparativi rispetto alle condizioni finanziarie degli altri Länder e deve ritenersi di strettissima interpretazione" (J. Woelk, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 2/2007, pagg. 210-211). La sentenza in questione è stata, ad ogni modo, ritenuta sostanzialmente in linea con la precedente giurisprudenza del Tribunale costituzionale, sia in quanto essa conferma un approccio caratterizzato da un maggior grado di competitività (anche e soprattutto in ambito economico e finanziario) tra i diversi Länder (J. Woelk, *ivi*), sia perchè "*la Corte non ha rivisto in modo sostanziale la sua posizione riguardo la necessità di sovvenzioni federali in situazioni di grave squilibrio. Anzi, la sentenza sottolinea esplicitamente che una volta esaurite tutte le possibilità di risanamento, i sussidi federali costituiscono una misura di "ultima ratio" nella crisi fiscale di un Land*" (T. Buttner, *Il debito sopra Berlino*, www.lavoce.info, 3 novembre 2006).

⁸ Sul punto, si rinvia al dossier del Servizio del bilancio del Senato n. 43 del febbraio 2011 sull'A.S. 2555 ("*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*"), che dedica un apposito approfondimento a "*La fiscal rule costituzionale della Germania*".

⁹ La riforma costituzionale tedesca ha introdotto elementi già presenti nel freno all'indebitamento svizzero (L.P. Feld e T. Baskaran, "*Federalism Commission II - Recent Reforms of Federal- Länder Financial Relationships in Germany*", www.forumfed.org), disciplinato dall'art. 126 della Costituzione federale, approvato nella votazione popolare del 2 dicembre 2001, e dagli artt. 13 e ss. della Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) del 7 ottobre 2005. L'art. 126 della Costituzione federale, rubricato "*Gestione finanziaria*", stabilisce quanto segue: "*1. La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate. 2. L'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo dipende dalle entrate totali stimate, tenuto conto della situazione economica. 3. In caso di fabbisogno finanziario eccezionale l'importo massimo di cui al capoverso 2 può essere aumentato adeguatamente.*

In presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino.

Gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita devono essere registrati su un apposito "conto di controllo". Gli addebiti che superano la soglia dell'1,5% rispetto al PIL devono essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale.

I dettagli, ed in particolare le entrate e le uscite al netto delle partite finanziarie, il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, tenuto conto dell'andamento della congiuntura sulla base di una procedura di aggiustamento del ciclo congiunturale, nonché il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento effettivo dal limite massimo consentito, sono regolati da una legge federale.

Il superamento dei limiti di ricorso al debito è consentito nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Ciò richiede tuttavia una deliberazione approvata dalla maggioranza dei membri del *Bundestag*. Tale deliberazione deve essere collegata a un piano di ammortamento e il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.

I limiti disposti dalle nuove formulazioni degli artt. 109 e 115 sono accompagnati da un sistema volto a prevenire gli indebitamenti eccessivi. Dopo l'art. 109 è stato infatti introdotto un nuovo art. 109a [*Emergenze di bilancio*], il quale stabilisce che, al fine di evitare un'emergenza di bilancio, possono essere emanate, con legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*, disposizioni concernenti:

1) il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (il Consiglio di stabilità - *Stabilitätsrat*);

2) le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio;

3) i principi regolanti l'elaborazione e attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

Le decisioni e i documenti di lavoro del Consiglio di stabilità devono essere resi pubblici.

Scopo del Consiglio di stabilità (di cui fanno parte i ministri delle finanze federale e dei *Länder* e il ministro dell'economia) è dunque quello di tenere sotto costante controllo le politiche di bilancio della Federazione e dei *Länder* in maniera più trasparente di quanto sia avvenuto in passato. La sua introduzione

L'Assemblea federale decide in merito all'aumento conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera c. 4. Se le uscite totali risultanti dal conto di Stato superano l'importo massimo di cui ai capoversi 2 o 3, le uscite che eccedono tale importo sono da compensare negli anni successivi. 5. La legge disciplina i particolari".

concorrerà a rendere più strutturate le negoziazioni tra la Federazione e i *Länder*. Esso svolgerà un ruolo nella negoziazione di programmi di risanamento e di trasferimenti a favore di *Länder* in difficoltà finanziaria. Il Consiglio concorderà i suddetti programmi con il Land interessato e veglierà sul loro rispetto¹⁰.

E' stato osservato che mentre in passato il Ministro delle finanze poteva dichiarare l'esistenza di una distorsione del quadro macroeconomico con un ampio margine di discrezionalità, il nuovo quadro costituzionale prevede che la situazione di emergenza debba essere dichiarata con una decisione del Parlamento adottata a maggioranza assoluta. Ciò comporta che, in caso di governi di coalizione con una maggioranza non elevata, basterebbero pochi voti in dissenso all'interno della maggioranza stessa per impedire la dichiarazione dell'emergenza. Il dibattito parlamentare renderà più trasparente l'azione del Governo e stimolerà il coinvolgimento dell'opposizione. Inoltre, la procedura sarà applicabile solo in casi realmente straordinari, poichè per le ordinarie fluttuazioni macroeconomiche si farà ricorso al sistema del "conto di controllo". D'altro canto, è stata però rilevata l'assenza, anche nel nuovo quadro costituzionale, di un meccanismo sanzionatorio chiaro e rigoroso nel caso in cui la Federazione o uno dei *Länder* non si attengano ai nuovi limiti costituzionali o ai piano di rientro negoziati col Consiglio di stabilità¹¹.

* * *

Per quanto riguarda l'entrata in vigore della nuova disciplina, il nuovo art. 143d stabilisce che la nuova formulazione degli articoli 109 e 115 si applica per la prima volta all'esercizio finanziario 2011; sono fatte salve le autorizzazioni di prestiti, esistenti al 31 dicembre 2010, per i patrimoni speciali già costituiti.

Un regime transitorio differenziato è stabilito per la Federazione e i *Länder*.

La Federazione potrà derogare al freno sul debito fino al 31 dicembre 2015. La riduzione del deficit esistente deve tuttavia essere già avviata nell'esercizio finanziario 2011 e i bilanci annuali devono essere predisposti in modo che entro l'esercizio finanziario 2016 venga raggiunto l'obiettivo di cui al secondo comma, secondo periodo dell'art. 115 (deficit corretto per il ciclo entro la soglia dello 0,35% del PIL). I dettagli sono regolati da una legge federale.

Per quanto riguarda i *Länder*, essi sono autorizzati a derogare al nuovo regime fino al 31 dicembre 2019.

Al fine di agevolare il rispetto del termine del 1° gennaio 2020, dal bilancio della Federazione possono essere destinati ai *Länder* Berlino, Brema, Saar, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein aiuti di consolidamento per un importo

¹⁰ J. Schnellenbach, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, in <http://www.irefeurope.org>.

¹¹ *Ivi*.

complessivo annuo di 800 milioni di euro nel periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro rispettivamente a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. Gli aiuti sono erogati sulla base a un accordo amministrativo, conformemente a una legge federale che richiede l'approvazione del *Bundesrat*. La concessione degli aiuti è subordinata al rientro totale dei deficit di finanziamento entro la fine dell'anno 2020. I dettagli, ed in particolare le misure annuali di riduzione dei deficit di finanziamento, il controllo della riduzione dei deficit di finanziamento da parte del Consiglio di stabilità e le conseguenze in caso di inadempienza per quanto concerne tali misure, sono regolati da una legge federale, che richiede l'approvazione del *Bundesrat*, nonché da un accordo amministrativo. La concessione contestuale degli aiuti di consolidamento e degli aiuti di risanamento nel caso di un' emergenza di bilancio di estrema gravità non è consentita. L'onere finanziario derivante dalla concessione degli aiuti di consolidamento è sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai *Länder*, nel caso di questi ultimi attingendo alla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

I dettagli sono regolati da una legge federale che richiede l'approvazione del *Bundesrat*.

TESTO A FRONTE

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo ¹²
VIIIa. <i>Compiti comuni</i>	VIIIa. <i>Compiti comuni, collaborazione amministrativa</i>
	Articolo 91c
	(1) La Federazione e i Länder possono collaborare ai fini della pianificazione, costruzione e gestione dei sistemi informatici di cui necessitano per adempiere ai propri compiti.
	(2) La Federazione e i Länder, sulla base di accordi comuni, possono concordare le norme di sicurezza e gli standard necessari per garantire la comunicazione tra i rispettivi sistemi informatici. Gli accordi sui principi generali della collaborazione di cui al primo comma possono prevedere, per singoli compiti definiti nell'entità e nel contenuto, che entrino in vigore, per la Federazione e i Länder, disposizioni più dettagliate che necessitano dell'approvazione di una maggioranza qualificata, da definirsi nel quadro degli accordi stessi. E' richiesta l'approvazione del Bundestag e delle Assemblee legislative dei Länder partecipanti; rimane fermo il diritto di recesso. Gli accordi regolano altresì la ripartizione degli oneri.
	(3) I Länder possono stipulare inoltre accordi per la gestione comune di sistemi informatici nonché l'installazione degli impianti necessari a tale scopo.
	(4) La Federazione crea una rete di connessione per collegare le sue reti

¹² La traduzione in italiano del *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* è stata curata dal Servizio affari internazionali del Senato.

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo¹²
	informatiche alle reti dei Länder. I dettagli in merito alla costruzione e alla gestione della rete di connessione sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.
	<p align="center">Articolo 91d</p> <p>Al fine di valutare e migliorare l'efficienza delle rispettive amministrazioni la Federazione e i Länder possono svolgere studi comparati e pubblicarne i risultati.</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
<i>X. Le finanze</i>	<i>X. Le finanze</i>
Articolo 104b <i>[Aiuti finanziari agli investimenti di particolare importanza dei Länder e dei comuni.]</i>	Articolo 104b <i>[Aiuti finanziari agli investimenti di particolare importanza dei Länder e dei comuni.]</i>
<p>1. La Federazione, nei limiti delle competenze legislative ad essa conferite dalla presente Legge Fondamentale, può concedere ai Länder aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza dei Länder e dei Comuni (e delle unioni di Comuni), che siano necessari</p> <p>1. per impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o</p> <p>2. per equilibrare differenze di potenziale economico nel territorio federale, o</p> <p>3. per promuovere un'espansione economica.</p>	<p>1. La Federazione, nei limiti delle competenze legislative ad essa conferite dalla presente Legge Fondamentale, può concedere ai Länder aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza dei Länder e dei Comuni (e delle unioni di Comuni), che siano necessari</p> <p>1. per impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o</p> <p>2. per equilibrare differenze di potenziale economico nel territorio federale, o</p> <p>3. per promuovere un'espansione economica.</p> <p>In deroga al primo periodo, in caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, la Federazione può concedere aiuti finanziari anche senza avere le competenze legislative.</p>
<p>2. I particolari, e specificamente i tipi dei necessari investimenti, verranno disciplinati da una legge federale, che necessiterà dell'approvazione del Bundesrat, o, attraverso accordi amministrativi, sulla base della legge federale di bilancio. I mezzi dovranno avere una durata delimitata e il loro utilizzo dovrà essere soggetto ad un controllo da eseguire ad intervalli regolari. Gli aiuti finanziari vanno organizzati come importi annuali decrescenti.</p>	<p>2. <i>Identico.</i></p>
<p>3. Se lo richiedono, il Bundestag, il Bundesrat e il Governo federale</p>	<p>3. <i>Identico.</i></p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
devono essere informati sull'attuazione delle misure e sullo stato dei miglioramenti conseguiti.	

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
<i>X. Le finanze</i>	<i>X. Le finanze</i>
<p>Articolo 109 [Gestione del budget della Federazione e dei Länder]</p> <p>(1) La Federazione e i Länder sono autonomi e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio.</p>	<p>Articolo 109 [Gestione del budget della Federazione e dei Länder]</p> <p>(1) <i>Identico.</i></p>
<p>(2) La Federazione e i Länder devono tener conto nei rispettivi bilanci delle esigenze dell'equilibrio economico generale.</p>	<p>(2) La Federazione e i Länder adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica federale di Germania derivanti dagli atti legislativi dell'Unione europea sulla conformità alla disciplina di bilancio come previsto dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea, e in tale quadro tengono conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico generale.</p>
	<p>(3) I bilanci della Federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i Länder possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati. Per quanto attiene al bilancio della Federazione i dettagli sono regolati dall'Articolo 115, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati, se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. I dettagli sui</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
	bilanci dei <i>Länder</i> sono regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito.
(3) Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, possono essere posti per la Federazione e per i Länder dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.	(4) Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, possono essere posti per la Federazione e per i Länder dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.
(4) Per tutelarsi da una perturbazione dell'equilibrio economico generale possono essere emanate, con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, delle prescrizioni concernenti: 1. l'ammontare massimo, le condizioni e la successione nel tempo dell'assunzione di prestiti da parte di enti territoriali e di consorzi di diritto pubblico creati per scopi speciali; 2. l'impegno della Federazione e dei Länder di mantenere dei depositi infruttiferi presso la Banca Federale Tedesca (riserve di perequazione della congiuntura). Le autorizzazioni all'emanazione dei relativi decreti legislativi possono essere conferite soltanto al Governo federale. E tali decreti legislativi necessitano dell'approvazione del Bundesrat. Essi devono essere abrogati non appena il Bundestag lo richieda; i particolari sono stabiliti da una legge federale.	(4) <i>Abrogato.</i>
(5) La Federazione e i Länder rispondono in via solidale degli obblighi della Repubblica federale di Germania	(5) Le sanzioni imposte dalla Comunità europea in base alle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio di

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
<p>discendenti dagli atti normativi della Comunità europea ai sensi dell'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea in relazione al rispetto della disciplina di bilancio. La Federazione e i Länder rispondono delle sanzioni imposte dalla Comunità europea in un rapporto di 65 a 35.</p> <p>I Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.</p>	<p>cui all'Articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea sono imputate alla Federazione e ai Länder nel rapporto di 65 a 35.</p> <p>I Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.</p>
	<p style="text-align: center;">Articolo 109a</p> <p>Al fine di evitare un'emergenza di bilancio possono essere emanate, con legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat, disposizioni concernenti</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei Länder da parte di un organismo comune (Consiglio di stabilità); 2. le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; 3. i principi regolanti l'elaborazione e attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio. <p>Le decisioni e i documenti di lavoro del Consiglio di stabilità devono essere resi pubblici.</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
<i>X. Le finanze</i>	<i>X. Le finanze</i>
<p>Articolo 115 [<i>Ricorso al credito</i>]</p> <p>(1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Eccezioni sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. I particolari sono disciplinati da una legge federale.</p>	<p>Articolo 115 [<i>Ricorso al credito</i>]</p> <p>(1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale.</p>
<p>(2) Eccezioni a quanto stabilito nel primo comma sono ammissibili per fondi speciali della Federazione, purché stabilite con legge federale.</p>	<p>(2) Le entrate e le uscite, di norma, devono essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito. Tale principio è salvaguardato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. Inoltre, in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. Gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita ai sensi del periodo da 1 a 3 vengono registrati su un apposito conto di controllo; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5 per cento rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. I dettagli, ed in particolare le entrate e le uscite aggiustate per le transazioni finanziarie,</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
	<p>il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, tenuto conto dell'andamento della congiuntura sulla base di una procedura di aggiustamento del ciclo congiunturale, nonché il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento effettivo dal limite massimo consentito, sono regolati da una legge federale. Nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, il superamento di tali limiti di ricorso al debito è consentito se la maggioranza dei membri del Bundestag adotta una decisione in tale senso. La decisione deve essere collegata a un piano di ammortamento. Il rimborso dei prestiti accesi ai sensi del sesto periodo deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
<i>X. Disposizioni transitorie e finali</i>	<i>X. Disposizioni transitorie e finali</i>
Testo precedente	Testo successivo
	<p align="center">Articolo 143d</p> <p>(1) Gli articoli 109 e 115, nel testo in vigore fino al 31 luglio 2009, si applicano per l'ultima volta all'esercizio finanziario 2010. Gli articoli 109 e 115, nel testo in vigore dal 1° agosto 2009, si applicano per la prima volta all'esercizio finanziario 2011; sono fatte salve le autorizzazioni di prestiti, esistenti al 31 dicembre 2010, per i patrimoni speciali già costituiti. Nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2019 i Länder, conformemente alle rispettive legislazioni, possono derogare alle prescrizioni del terzo comma dell'articolo 109. I bilanci dei Länder devono essere predisposti in modo da consentire l'adempimento delle prescrizioni del terzo comma, quinto periodo, dell'articolo 109. Dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015 la Federazione può derogare alle prescrizioni del secondo periodo, secondo comma dell'articolo 115. La riduzione del deficit esistente deve essere avviata nell'esercizio finanziario 2011. I bilanci annuali devono essere predisposti in modo che entro l'esercizio finanziario 2016 venga raggiunto l'obiettivo di cui al secondo comma, secondo periodo dell'articolo 115; i dettagli sono regolati da una legge federale.</p>
	<p>(2) Al fine di agevolare il rispetto delle prescrizioni di cui al terzo comma dell'articolo 109 a partire dal 1° gennaio 2020, dal bilancio della Federazione possono essere destinati ai Länder Berlino, Brema, Saar, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein aiuti di</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
<i>X. Disposizioni transitorie e finali</i>	<i>X. Disposizioni transitorie e finali</i>
Testo precedente	Testo successivo
	<p>consolidamento per un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro nel periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro rispettivamente a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. Gli aiuti sono erogati sulla base a un accordo amministrativo, conformemente a una legge federale che richiede l'approvazione del Bundesrat. La concessione degli aiuti è subordinata al rientro totale dei deficit di finanziamento entro la fine dell'anno 2020. I dettagli, ed in particolare le misure annuali di riduzione dei deficit di finanziamento, il controllo della riduzione dei deficit di finanziamento da parte del Consiglio di stabilità e le conseguenze in caso di inadempienza per quanto concerne tali misure, sono regolati da una legge federale, che richiede l'approvazione del Bundesrat, nonché da un accordo amministrativo. La concessione contestuale degli aiuti di consolidamento e degli aiuti di risanamento nel caso di un' emergenza di bilancio di estrema gravità non è consentita.</p>
	<p>(3) L'onere finanziario derivante dalla concessione degli aiuti di consolidamento è sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai Länder, nel caso di questi ultimi attingendo alla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto. I dettagli sono regolati da una legge federale che richiede l'approvazione del Bundesrat.</p>