

IL FISCAL COMPACT E LA RIFORMA COSTITUZIONALE CHE INTRODUCE IL PAREGGIO DI BILANCIO

FONTE: CAMERA DEI DEPUTATI

Nel corso della seconda parte della XVI legislatura, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'Euro, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali ulteriori e più stringenti regole per il consolidamento fiscale e, in particolare, di introdurre, preferibilmente con norme di rango costituzionale, la "regola aurea" del pareggio di bilancio. Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 è stato pertanto introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. Fiscal compact, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio.

Infine, il **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria** cosiddetto **Fiscal compact**, concordato al di fuori della cornice giudica dei Trattati, all'**articolo 3**, ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, **entro un anno** dall'entrata in vigore del Trattato, con **norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale**, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale, le seguenti regole, in aggiunta a e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE:

- il **bilancio dello Stato** dovrà essere **in pareggio o in attivo**;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'**obiettivo a medio termine** specifico per Paese, con un **deficit che non eccede lo 0,5% del PIL**;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente **deviare dall'obiettivo a medio termine** o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di **circostanze eccezionali**, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di **grave recessione**, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;
- qualora il **rapporto debito pubblico/Pil** risulti significativamente **al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di

riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL;

- nel caso di **deviazioni significative** dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un **meccanismo di correzione automatica**, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale.

In coerenza con l'evoluzione della **governance economica europea** e analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti europei, anche il Parlamento italiano, oltre a ridisegnare la propria disciplina contabile ordinaria - attraverso la legge n.196 del 2009 e le successive modificazioni apportate dalla legge n.39 del 2011 - ha quindi provveduto a introdurre nella Carta costituzionale il **principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito** delle pubbliche amministrazioni.

La riforma costituzionale

Il disegno di legge costituzionale recante l'introduzione di tale principio nella Carta costituzionale è stato definitivamente approvato il 18 aprile 2012, ed è ora divenuto la legge costituzionale n.1/2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012. Il testo scaturisce dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo, il cui esame è iniziato presso la Camera dei deputati. Avendo raggiunto il *quorum* dei due terzi dei componenti nella seconda votazione, sia alla Camera, sia al Senato, la modifica costituzionale, che **entrerà in vigore dal 1° gennaio 2014**, non è stata sottoposta a referendum popolare.

Quanto al contenuto, la citata legge costituzionale, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'**equilibrio tra entrate e spese del bilancio**, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di **sostenibilità del debito** di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle suddette regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato **articolo 81**, il quale stabilisce, al **primo comma**, che lo **Stato** assicura l'**equilibrio tra le entrate e le spese** del proprio bilancio, **tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico**.

Ai sensi del **secondo comma dell'articolo 81**, alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo **ricorso all'indebitamento**, solo al fine di considerare gli **effetti del ciclo economico** e al verificarsi di **eventi eccezionali**, che ai sensi dell'articolo 5 della legge

costituzionale possono consistere in **gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali.**

Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il **ricorso all'indebitamento** connesso a eventi eccezionali, il secondo comma dell'articolo 81 prevede che esso sia autorizzato con **deliberazioni** conformi delle due **Camere** sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a **maggioranza assoluta** dei rispettivi componenti.

A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo **terzo comma** dell'articolo 81 prevede che **ogni legge** - ivi inclusa la legge di bilancio, che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale - che importi nuovi o maggiori **oneri** provvede ai **mezzi** per farvi fronte.

Il **quarto comma** dell'articolo 81 conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dalle Camere. Il **quinto comma** conferma invece la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.

Ai sensi del nuovo **sesto comma** dell'articolo 81, la definizione del **contenuto della legge di bilancio**, delle **norme fondamentali** e dei **criteri** volti ad assicurare l'**equilibrio tra le entrate e le spese** dei bilanci e la **sostenibilità del debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a una apposita **legge "rinforzata"** da **approvare a maggioranza assoluta dei componenti** di ciascuna Camera.

Tale **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio** è stata approvata al termine della legislatura (legge 24 dicembre 2012, n. 243, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 gennaio 2013), in conformità al dettato della legge costituzionale che ne prevedeva l'approvazione entro il 28 febbraio 2013.

Con apposita **novella all'articolo 97 della Costituzione**, l'obbligo di assicurare l'**equilibrio dei bilanci** e la **sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza l'ordinamento dell'Unione Europea, viene **esteso a tutte le pubbliche amministrazioni.**

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la legge costituzionale apporta talune modifiche **l'articolo 119** della Costituzione, al fine di specificare che **l'autonomia finanziaria degli enti territoriali** (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'**equilibrio** dei relativi **bilanci**; è inoltre **costituzionalizzato il principio del concorso** di tali enti **all'osservanza dei vincoli economici e finanziari** derivanti dall'ordinamento dell'**Unione europea.**

Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 viene altresì precisato che il ricorso all'**indebitamento** - che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese d'investimento - è subordinato alla contestuale definizione di **piani di ammortamento** e alla **condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio**.

La legge costituzionale novella, inoltre, l'**articolo 117** della Costituzione, inserendo la materia della **armonizzazione dei bilanci pubblici** nel novero delle materie sulle quali lo Stato ha una **competenza legislativa esclusiva**.

Infine, ulteriori disposizioni del testo della legge costituzionale dettano i **principi** cui dovrà attenersi la suddetta **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio**, oggetto di approvazione a maggioranza qualificata di cui al nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, la quale dovrà disciplinare, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un **organismo indipendente** al quale dovranno essere attribuiti compiti di **analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica** e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

La legge costituzionale dispone, da ultimo, che le **Camere** esercitino, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, la **funzione di controllo sulla finanza pubblica**, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla **qualità e all'efficacia della spesa** delle pubbliche amministrazioni.

Le nuove disposizioni costituzionali troveranno applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno **2014**.

Art. 81 Cost.

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

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

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio 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.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.