



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori BULGARELLI, MANGILI, LEZZI, MONTEVECCHI, NUGNES, PAGLINI, CASTALDI, AIROLA, LUCIDI, SCIBONA, CAPPELLETTI, PUGLIA, FATTORI, BOTTICI, DONNO, SANTANGELO, GIROTTO, BUCCARELLA, MORONESE, CATALFO, CIOFFI, MARTELLI, MARTON, CRIMI, MORRA, TAVERNA e GIARRUSSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 FEBBRAIO 2017

Modifiche agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, concernenti l’eliminazione del principio del pareggio di bilancio

ONOREVOLI SENATORI. – La crisi esplosa nel 2007-2008 è stata spesso rappresentata come un fenomeno naturale, improvviso quanto imprevedibile.

In realtà la crisi che stiamo attraversando non ha nulla di naturale o di accidentale. Per usare le parole di Luciano Gallino ne «*Il colpo di Stato di banche e governi*» essa «È stata il risultato di una risposta sbagliata, in sé di ordine finanziario ma fondata su una larga piattaforma legislativa, che la politica ha dato al rallentamento dell'economia reale che era in corso per ragioni strutturali da un lungo periodo (...). Al fine di superare la stagnazione, i governi delle due sponde dell'Atlantico hanno favorito in ogni modo lo sviluppo senza limite delle attività finanziarie» e la politica ha attribuito alla finanza, alle banche e alle società finanziarie un potere smisurato, che ha generato l'attuale crisi dei debiti sovrani. In tale contesto e nella convinzione dei Capi di Stato e di Governo di conferire stabilità al sistema economico europeo, ha visto luce il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, noto anche come *Fiscal compact*, firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012, che prevede, tra l'altro, l'introduzione della regola del pareggio di bilancio oltre a un meccanismo automatico per l'adozione di misure correttive qualora necessarie, nonché il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

Nel più ampio silenzio mediatico che si sia mai registrato – con l'assenza di servizi radiotelevisivi pressoché assoluta e con il silenzio della quasi totalità dei giornali – il Parlamento italiano ratificava, con le leggi

23 luglio 2012 n. 114 e n. 116, rispettivamente il *Fiscal compact* e il MES, con grande zelo, senza alcun dibattito significativo e con l'opposizione o l'astensione di un gruppo molto sparuto di parlamentari. E ancora: il 6 marzo 2012 la Camera dei deputati con 489 voti favorevoli e 3 voti contrari, approvava la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Infine, con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, venivano dettati 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.

In linea molto generale e prima di entrare nei dettagli del suo contenuto, si può affermare che il meccanismo introdotto dal *Fiscal compact* significa per il nostro Paese la definitiva cancellazione di ogni ipotesi di ruolo pubblico nello sviluppo, con un preciso obbligo al rientro del 50 per cento dell'ammontare complessivo del debito pubblico che eccede il 60 per cento del prodotto interno lordo (PIL). Dal 2013, oltre alle normali manovre di riduzione del *deficit* di bilancio, al finanziamento del MES e di probabili altre misure per il salvataggio di altri Paesi della zona euro l'Italia è chiamata ad aggiungere la somma impressionante di ulteriori 50 miliardi di euro all'anno.

Il meccanismo del *Fiscal compact* ha reso vincolante questo obbligo, non per un anno, ma per i prossimi venti anni, con il risultato

evidente che il futuro di due e più generazioni di italiani è ipotecato e ancorato a una nuova e permanente dimensione di miseria sociale.

L'idea di fondo è che introducendo nella Costituzione i vincoli europei, e in particolare il pareggio di bilancio, si renda più difficile l'aggiramento dei suddetti vincoli con l'obiettivo di favorire un alleggerimento della spesa pubblica e, dunque, del ricorso all'indebitamento, considerato un fattore in grado di generare grande instabilità nei mercati finanziari, proprio a causa della massiccia esposizione degli Stati.

Tutto il complesso legislativo posto in essere con l'approvazione della ratifica del *Fiscal compact*, unito alle leggi costituzionali e ordinarie richiamate, finisce per introdurre vincoli penetranti all'attività del legislatore nazionale. Ma vincoli numerici sui debiti e sui *deficit* pubblici, che non tengono conto delle differenti situazioni economiche, non possono certo favorire un reale coordinamento di politiche economiche. Tuttavia il vincolo di bilancio, introdotto al fine di conferire una presunta stabilità ai mercati finanziari, non tiene conto della situazione congiunturale. I Paesi perdono dunque ogni possibile libertà d'azione e ogni politica economica e fiscale è rivolta al solo obiettivo del «risanamento» della spesa pubblica, alla riduzione dell'indebitamento e al conseguimento del pareggio del bilancio (politiche di *austerità*).

I tagli alla spesa e gli aumenti della pressione fiscale necessari per raggiungere lo scopo del pareggio di bilancio e del rispetto dei vincoli europei hanno compromesso una ripresa già di per sé debole; inoltre la previsione di un limite vincolante di spesa ha prodotto l'aumento di disuguaglianze e l'«arretramento» dei diritti, delle garanzie e degli *standard* sociali. Oltre ai piani di riforma delle pensioni (aumento dell'età pensionabile), si vogliono imporre un abbassamento del salario minimo, minori prestazioni sociali (Irlanda, Grecia e Portogallo), la ri-

duzione delle protezioni contro il licenziamento (Grecia, Spagna, Portogallo e ora anche Italia), la sospensione della contrattazione collettiva a favore della contrattazione d'impresa, più favorevole per i datori di lavoro (Italia, Spagna eccetera), e la deregolamentazione delle professioni chiuse. La convinzione è che queste «riforme strutturali» che vengono richieste per rispettare i vincoli di bilancio creeranno un nuovo potenziale di crescita economica nel lungo periodo. Tuttavia niente assicura che sarà così. Ciò che è certo, invece, è che nella situazione attuale queste riforme determinano un aumento delle disuguaglianze, della precarietà e della disoccupazione.

Il risultato di tali strategie è l'annullamento delle politiche fiscali e la rinuncia a politiche economiche con qualsiasi potere discrezionale. È noto che nei momenti di difficoltà e di crisi economica è dannoso tentare di riportare il bilancio in pareggio troppo rapidamente. Numerosi e autorevoli economisti europei e statunitensi (tra i quali i premi Nobel Paul Krugman e Joseph Stiglitz) hanno fortemente criticato le politiche di austerità poiché un'austerità ottusa rende impensabile ogni politica industriale necessaria in una fase di crisi.

I provvedimenti e le manovre restrittive hanno contribuito al crollo del 12 per cento degli investimenti pubblici italiani nel 2013 poiché gli investimenti vengono contabilizzati come debito del Paese. Estromettere lo Stato dall'economia nelle fasi di contrazione produttiva e dei consumi, come precisato dall'economista keynesiano Riccardo Realfonzo, ha accentuato la divaricazione tra regioni europee nel PIL e nel tasso di disoccupazione.

Il pareggio di bilancio in Costituzione riduce infatti i margini di manovra dei Governi, impone politiche restrittive e soprattutto mette in dubbio la possibilità di politiche sociali. Ma ciò si scontra col fatto che il nucleo invalicabile di garanzie per rendere effettivi i diritti fondamentali non può mai

essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali.

Occorre, dunque, un ripensamento del contenuto del novellato articolo 81 della Costituzione e sarebbe necessario che il Governo sostenesse e avviasse da subito negoziati in ambito europeo per rivedere l'impostazione del complesso dei vincoli derivanti all'Italia dal *Fiscal compact* e dagli altri strumenti giuridici ed economici (a partire dal MES) ad esso correlati, in modo da avviare una politica di crescita sostenibile e di ripresa economica e produttiva.

Un primo passo in questa direzione può compierlo il Parlamento, con il presente di-

segno di legge, il quale - anche al fine di ribadire il fondamentale principio per cui deve essere la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non certo l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione, come già rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 16 dicembre 2016 - interviene sugli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, abrogando conseguentemente l'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e la legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Data la rilevanza del tema trattato, si auspica un celere avvio dell'*iter* del disegno di legge costituzionale in oggetto.

DISEGNO 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.

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

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

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

Art. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione è abrogato.

Art. 3.

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» sono soppresse;

b) al sesto comma, secondo periodo, le parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Re-

gione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»
sono soppresse.

Art. 4.

1. L'articolo 5 della legge costituzionale
20 aprile 2012, n. 1, è abrogato.

Art. 5.

1. La legge 24 dicembre 2012, n. 243, è
abrogata.

