

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1435

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori VEGAS, AZZOLLINI, FERRARA,
BONFRISCO, TADDEI e STRACQUADANIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 MARZO 2007

Modifiche all’articolo 81 della Costituzione ed attuazione
del principio della legislazione «a tempo» nell’ordinamento
italiano

ONOREVOLI SENATORI. - 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 difficili condizioni di finanza pubblica che lo caratterizzano da decenni.

Il sistema attualmente vigente, infatti, ha consentito la crescita del *deficit* e del debito derivanti dal finanziamento della spesa pubblica in disavanzo. Occorre quindi 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 della Costituzione, 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 credibilità 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.

Ma non ci possiamo accontentare di un mero vincolo esterno.

I principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione vanno 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; esse sono coeve dei Parlamenti, che nacquero agli albori dell'età moderna 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 es-

sere il risultato dell'accordo collusivo tra gruppi di interesse, i quali si trovano d'accordo nel formare una maggioranza parlamentare per decidere 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 50,01 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, l'interesse generale non equivale alla somma degli interessi egoistici dei gruppi.

La norma costituzionale proposta all'articolo 1 del presente disegno di legge 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 a maggioranza garantita. 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): 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 i tentativi di revisione costituzionale ad opera di una Commissione bicamerale si sono sempre fermati in corso d'opera.

Infine, l'articolo 2 parte dal presupposto che la nostra legislazione è costituita da un'innumerabile quantità di leggi e altri atti aventi forza di legge, tant'è che non ne è neppure quantificabile il numero e che tale stato di cose crea in primo luogo un'immane difficoltà conoscitiva per i cittadini, i quali spesso non sono neppure in grado di conoscere quali sono i propri diritti e i propri doveri. In secondo luogo, l'incrostazione delle norme, quando queste sono di spesa, crea un irrigidimento e una scarsa trasparenza nei bilanci pubblici, che così risultano appesantiti, con la conseguenza di rendere problematico il controllo della spesa pubblica.

Poiché la nuova struttura del bilancio dello Stato postula la necessità di una previa «pulizia» di tutte le voci di spesa, per attuare il troppo spesso proclamato - e mai applicato - principio del «bilancio a base zero» (un bilancio nel quale ogni spesa deve essere giustificata in sé e non come semplice effetto del trascinarsi da esercizi precedenti), è opportuno introdurre nel nostro sistema giuridico il cosiddetto principio della «legislazione del tramonto», di un sistema legislativo, cioè, che preveda l'automatico venir meno degli effetti delle norme di carattere finanziario dopo un ragionevole periodo di tempo dalla loro emanazione, salva, ovviamente, la possibilità di una loro conferma, nel caso in cui il soggetto emanante ne ravvisi la perdurante opportunità.

DISEGNO 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 della economicità. Queste ultime, 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, così come i limiti delle leggi ordinarie e di bilancio e dei relativi emendamenti in materia di spesa e di entrata, sono disciplinati, con 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 sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

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».

Art. 2.

1. Le leggi, i provvedimenti, le delibere ed ogni altro atto che disponga erogazioni finanziarie, a qualsiasi titolo, a carico dei bilanci dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici ad enti e soggetti pubblici e privati, ad esclusione dei dipendenti della pubblica amministrazione, dei limiti d'impegno, delle rate di ammortamento mutui e della restituzione dei prestiti, cessano di avere efficacia dopo tre anni dalla data della loro entrata in vigore. Tali enti possono procedere alla conferma dei medesimi atti con le stesse procedure necessarie per la loro adozione.

2. Gli atti in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia a decorrere dal 31 dicembre del secondo anno successivo a quello della medesima data.

