

CAMERA DEI DEPUTATI N. 135

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BASSANINI, VISCO, RODOTÀ, BECCHI, BALBO, RIZZO,
GUERZONI, CEDERNA, MASINA**

Presentata il 2 luglio 1987

Modificazioni degli articoli 81 e 100 della Costituzione
e della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1

ONOREVOLI DEPUTATI! — La necessità di introdurre incisive modificazioni nella disciplina procedurale e sostanziale della formazione delle decisioni di bilancio, anche dopo le non secondarie innovazioni introdotte con la legge n. 478 del 1978, viene sottolineata proprio dalla considerazione dei limiti incontrati dalla applicazione degli indirizzi in questa contenuti, limiti che si sono manifestati con particolare evidenza nel corso delle ultime due legislature. Durante la IX legislatura venne presentata, il 19 luglio 1985, a firma degli onorevoli Bassanini, Visco, Rodotà, Minervini, Rizzo, Onorato, Mannuzzu, Balbo Ceccarelli, Guerzoni e Giovannini una proposta di legge costituzionale, dal contenuto analogo alla presente, mirante ad introdurre le modificazioni di

carattere costituzionale fin da allora ritenute necessarie. La successiva adozione nel giugno 1986, da parte delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, di risoluzioni comuni circa le modalità di formazione e i contenuti della legge finanziaria e del bilancio pluriennale e annuale di previsione non può far considerare esauriti i margini di innovazione e razionalizzazione del sistema decisionale di bilancio, ha anzi confermato la necessità di una revisione dei procedimenti e delle regole della programmazione finanziaria e di bilancio, fissando anche nuove regole costituzionali. Riteniamo sussistano dunque valide ragioni per sottoporre di nuovo al Parlamento, in apertura della X legislatura, una proposta di legge costituzionale che fissa una

nuova disciplina della decisione e del controllo parlamentare delle scelte di bilancio ispirata a rigorosi criteri di governo della finanza pubblica.

Nelle moderne democrazie industriali, le scelte che attengono alla raccolta, ripartizione e impiego delle risorse finanziarie assumono grande rilievo politico e sono caratterizzate da una crescente complessità.

Crescita, complessificazione, frammentazione della domanda sociale; emergere di limiti materiali, naturali e sociali dello sviluppo; crescente interdipendenza internazionale e modificazioni della divisione internazionale del lavoro e delle ragioni di scambio; nuove tecnologie e conseguenti problemi di riconversione industriale e finanziaria; crescente interconnessione e interdipendenza delle politiche settoriali; crisi fiscale dello Stato e revisione del compromesso keynesiano tra accumulazione e redistribuzione sociale; decentramento istituzionale e pluralizzazione dei centri di spesa: tutti i processi di trasformazione e le tendenze evolutive in atto concorrono a rendere le decisioni sulle ripartizioni e sull'impiego delle risorse (di risorse crescenti a ritmi largamente inferiori rispetto alla crescita della domanda sociale) sempre più complesse e sempre più ricche di implicazioni e di effetti sull'economia reale e sulla società reale. Cresce anche l'esigenza di una continua verifica e aggiornamento di tali decisioni, in relazione al rapido modificarsi della situazione economica e finanziaria, degli scenari internazionali, delle dinamiche sociali, delle innovazioni tecnologiche.

Nessuna democrazia può sottrarre scelte di tali rilievo e così vaste implicazioni al libero confronto delle idee che solo in Parlamento può svolgersi; né la decisione può essere, in ultima istanza, sottratta al Parlamento senza sconvolgere i principi costituzionali che caratterizzano ogni democrazia rappresentativa. Ma occorre dotare, allora, il Parlamento di strumenti e procedure di conoscenza, di analisi, di decisione e di controllo adeguati all'adozione e al tempestivo aggior-

namento di scelte di allocazione delle risorse così complesse (occorrono, in effetti, procedimenti e strumenti di informazione, decisione e controllo più sofisticati di quelli tradizionali, modellati sulle esigenze della legislazione sostanziale di settore). La questione degli strumenti della decisione e del controllo parlamentare sulla finanza pubblica rappresenta dunque uno degli snodi essenziali di ogni proposta democratica di riforma delle istituzioni.

Non sottovalutiamo, beninteso, l'importanza dei problemi di riforma degli strumenti di elaborazione, decisione e gestione del bilancio e della finanza pubblica che si pongono anche sul versante del Governo e dell'amministrazione. La loro corretta ed efficace soluzione non è meno importante e ha evidenti interconnessioni con la soluzione dei problemi della decisione e del controllo parlamentari. Ma tali problemi non formano oggetto della presente proposta.

I principi costituzionali di disciplina di questa materia sono contenuti, com'è noto, nell'articolo 81 della Costituzione. Regole e vincoli da esso dettati sono stati oggetto, tuttavia, di un'azione di sistematica elusione. Finché le condizioni della finanza pubblica l'hanno consentito (e anche oltre), governi e maggioranze parlamentari hanno preferito — come è noto — un sistema istituzionale e meccanismi procedurali che consentissero di utilizzare risorse pubbliche a fini di scambio politico elettorale.

Il risultato è stato: la perdita di controllo della dinamica della spesa pubblica, soprattutto di parte corrente; lo svuotamento, se non la totale vanificazione, della decisione parlamentare di bilancio (che altrove conserva invece notevole efficacia: basti pensare agli Stati Uniti); l'iniquità del sistema fiscale, e la crescente difficoltà di utilizzarlo a scopi anticongiunturali o per concorrere al risanamento della finanza pubblica (a causa della giungla delle agevolazioni-erosioni della base imponibile, dell'incapacità dell'amministrazione a combattere l'evasione, della scarsa trasparenza del si-

stema e dell'ignoranza dei suoi effetti sull'economia reale); insomma, l'ingovernabilità della finanza pubblica.

Un segno di inversione di tendenza fu rappresentato dall'approvazione della legge n. 468 del 1978 sulla riforma del bilancio e della contabilità dello Stato. Ma molte disposizioni-chiave di questa legge sono rimaste inattuatae o sono state sistematicamente violate dal Governo e dalla maggioranza parlamentare: così è per il bilancio pluriennale nella versione programmatica, che pure è il fondamento del meccanismo di « programmazione finanziaria » definito dalla legge n. 468 (articolo 4); così è per il vincolo di copertura delle nuove o maggiori spese di parte corrente, che in nessun caso dovrebbero peggiorare il saldo del risparmio pubblico (articolo 4); e così è ancora per la riclassificazione dei dati di bilancio per leggi e per programmi (articoli 6 e 4); e per l'illustrazione a consuntivo dei « costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo », che dovrebbe avviare forme di riscontro o di controllo sull'efficienza e sull'efficacia della spesa pubblica (articolo 22); e così è, ancora, per il contenuto della finanziaria, presto degenerata in legge di spesa *omnibus* (articolo 11).

In ogni caso, sono mancate le riforme procedurali e organizzative che, sul versante governativo e parlamentare, avrebbero dovuto accompagnare l'attuazione della legge n. 468. Sul primo versante, che non forma oggetto di questa proposta, segnaliamo, per l'evidente connessione con i problemi della decisione e del controllo parlamentare, le questioni dei criteri e delle metodologie di costruzione delle previsioni del bilancio a legislazione vigente (che ancora si ispira, da noi, a tecniche incrementali da gran tempo superate nelle grandi democrazie industriali), della struttura del bilancio (riclassificazione della spesa per servizi, programmi e progetti, dimensione e definizione dei capitoli), del rapporto tra programmazione economica (Pi.me.te.) e programmazione finanziaria (con partico-

lare riguardo, sul versante della programmazione economica, a una identificazione in termini « fisici », di volume, degli obiettivi da realizzare). Sul secondo versante, un primo passo è stato compiuto con l'adozione, da parte della Camera, della nuova disciplina della sessione di bilancio, sulla base di una proposta presentata dal nostro gruppo e dal gruppo comunista.

Presentammo contemporaneamente, alla fine della VIII legislatura e nuovamente all'inizio della IX, una proposta di legge di aggiornamento e correzione delle disposizioni della legge numero 468, al fine di perfezionare e rendere più razionali e stringenti, sulla base dell'esperienza, gli strumenti della programmazione finanziaria e della decisione di bilancio, e una complessa proposta di riforma del regolamento della Camera, che ridisegna i procedimenti di decisione in materia di spesa e di entrata e garantisce trasparenza e rigore alla verifica della correttezza e idoneità delle relative coperture finanziarie.

Il quadro or ora sinteticamente delineato non può non sollecitare l'interrogativo intorno alla opportunità di modificare le stesse disposizioni di principio contenute nell'articolo 81 della Costituzione. Proposte in tal senso sono state formulate nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, sulla traccia di esperienze e dibattiti svoltisi soprattutto negli Stati Uniti d'America e nella Germania federale.

Il dibattito si è concentrato per lo più, in Italia e all'estero, sull'opportunità di « costituzionalizzare » alcuni vincoli sostanziali o taluni obiettivi generali della politica finanziaria, come il pareggio di bilancio di parte corrente, ovvero un limite alla pressione tributaria, o all'incidenza della spesa pubblica rispetto al PIL.

Senza respingere *a priori* suggestioni e ipotesi siffatte, riteniamo allo stato difficilmente superabili le obiezioni e le perplessità espresse da autorevoli studiosi della materia, ancora di recente (Pedone, Spaventa), in ordine alla difficoltà di garantire l'effettivo rispetto di tali vincoli-

obiettivo, ai non desiderabili effetti che, in talune condizioni, possono derivare dal loro irrigidimento in una norma di livello costituzionale, alle stesse incertezze interpretative connesse all'applicazione delle accennate norme di principio.

Vincoli-obiettivo quali quelli accennati possono invece utilmente, come si dirà più oltre, formare oggetto di disposizioni legislative « rinforzate », in grado di vincolare il legislatore ordinario nella decisione di spesa o di bilancio; ma nel contempo tali da poter essere più flessibilmente adeguate al modificarsi delle situazioni e delle esigenze, e insieme suscettibili, più della norma costituzionale, di contenere una più dettagliata disciplina applicativa.

Salvo quanto or ora accennato, riteniamo che più utilmente si possa discutere dei principi e dei meccanismi intesi a conferire trasparenza, razionalità, concentrazione ed efficacia alle decisioni di programmazione finanziaria e di bilancio e alle connesse decisioni sulla legislazione in materia di spesa e di entrata.

Occorre innanzitutto valutare se conservare o meno il modello delineato dall'articolo 81 della Costituzione. L'alternativa più interessante alla soluzione prescelta dal Costituente può essere costruita, a nostro avviso, adattando alla realtà italiana il modello adottato nell'ordinamento degli Stati Uniti. Esso comporta — com'è noto — in estrema sintesi: a) che tutte le decisioni sulla allocazione delle risorse (decisioni in materia di spesa e di entrata) vengano adottate e riconsiderate annualmente in sede di legge di bilancio (la quale tende ad assorbire, e a riesaminare ogni anno, l'intera legislazione di spesa); b) che, di conseguenza, la legislazione ordinaria adottata in corso d'anno assuma essenzialmente carattere ordinamentale (disciplina di diritti, rapporti, obiettivi, metodi, procedure e organizzazione), rinunciando, di norma, a disporre stanziamenti o ad autorizzare e quantificare spese, compito rimesso tendenzialmente alla legge di bilancio; c) che la legislazione di spesa extrabilancio abbia carattere ecce-

zionale ed urgente; ad essa si provvede con appositi fondi speciali.

È una soluzione che, indubbiamente, dà alla decisione di bilancio il massimo di unità, organicità e flessibilità. Ma, forse, la sua applicazione risulta più agevole in un ordinamento federale, dove la decisione annuale di bilancio, concernente solo le entrate e le spese di competenza dell'amministrazione federale, riguarda un numero limitato di poste. In un ordinamento finanziario accentrato, dove assai minore è lo spazio riconosciuto all'autonomia delle istituzioni di autogoverno locale sul versante dell'entrata e anche su quello della spesa, la concentrazione di ogni decisione di allocazione delle risorse e delle relative revisioni annuali nella unica decisione di bilancio può rivelarsi eccessivamente macchinosa e complessa.

Mancano poi, in Italia, i meccanismi che negli Stati Uniti garantiscono l'attuazione delle decisioni finanziarie anche attraverso la giurisdizionalizzazione del relativo contenzioso (così, per esempio, in materia di *impoundment*, al fine di evitare rinvii della realizzazione delle spese di investimento a discrezione dell'amministrazione, che finirebbero per vanificare la decisione parlamentare sulle autorizzazioni di cassa).

Se si ritiene preferibile restare nell'ambito di un sistema fondato sulla distinzione tra decisione annuale di bilancio e legislazione sostanziale in materia di entrata e di spesa allocativa di risorse, quale è quello delineato dall'articolo 81 della Costituzione, le modifiche da apportare alla Costituzione possono essere limitate ad alcuni ritocchi, per altro di non irrilevante portata. Dubitiamo così, per esempio, che abbia importanza decisiva la proposta — da varie parti avanzata (compresa la Commissione Bozzi) — di una revisione del terzo comma dell'articolo 81, che, nell'interpretazione prevalente del testo vigente, sancisce il carattere formale della legge di bilancio (imponendo per la deliberazione di nuovi tributi o nuove spese il ricorso a leggi sostanziali distinte dalla legge di bilancio).

La necessità di una riconsiderazione annuale della legislazione sostanziale incidente sul bilancio ha già trovato uno strumento nella legge finanziaria, la cui approvazione costituisce parte integrante della decisione parlamentare annuale di bilancio. È ovviamente possibile trasferire la funzione e i contenuti della legge finanziaria alla legge di bilancio (si intende, nella sua parte normativa, che resterebbe distinta tanto dalle tabelle costituenti i singoli stati di previsione, quanto dalle disposizioni della legge che, approvando il bilancio, ne autorizzano la gestione). Tale innovazione, che comporta la revisione del terzo comma dell'articolo 81, avrebbe tuttavia effetti sostanziali modesti: una semplificazione del procedimento parlamentare, concentrato in un unico strumento legislativo, ma a prezzo di una meno netta distinzione tra decisione sostanziale, implicante la revisione di scelte già adottate in precedenza, e approvazione del documento contabile, riproduttivo degli effetti di decisioni sostanziali precedentemente assunte.

Una modificazione apparentemente minima, ma di grande portata sostanziale, può essere invece costituita, a nostro avviso, dall'integrazione dell'attuale dettato costituzionale con un comma aggiuntivo, che rimetta ad una legge apposita — non derogabile dalla ordinaria legislazione in materia di entrata e di spesa — la disciplina attuativa dei principi contenuti nel terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. L'interpretazione e l'applicazione di questi principi costituzionali presenta infatti, oggi, problemi assai più complessi di quelli che potevano prospettarsi in epoche nelle quali poteva considerarsi implicito il vincolo al pareggio del bilancio (cosicché nuove spese potevano essere coperte solo con nuove entrate o con una riduzione effettiva di spese già finanziate); o in epoche nelle quali si poteva dare per scontata la disponibilità di risorse finanziarie crescenti, e dunque si prospettava come legittima e forse anche opportuna l'adozione di logiche di tipo incrementale.

Consentita la copertura di nuove spese mediante il ricorso al mercato, e insorta la necessità di predeterminare il livello del *deficit spending* compatibile con le tendenze evolutive dell'economia e gli indirizzi della finanza pubblica (in ispecie in condizione di *stress* fiscale), emerge infatti la necessità di prevedere e determinare strumenti di programmazione finanziaria, che valgano innanzitutto a vincolare il legislatore ordinario, allorché in corso d'anno dispone in materia di entrata e di spesa, e a garantire da fraudolenti aggiramenti il rispetto del vincolo dell'indicazione di una idonea copertura finanziaria.

L'obiettivo anzidetto può essere semplicemente conseguito aggiungendo, all'attuale testo dell'articolo 81 della Costituzione, un nuovo comma, del seguente tenore: « Le norme per l'attuazione dei precedenti commi sono stabilite con legge. Le disposizioni di tale legge non possono essere abrogate né derogate dalle leggi di approvazione del bilancio, né dalle leggi di spesa e di entrata ».

Una disposizione costituzionale siffatta avrebbe, ovviamente, l'effetto di rinforzare (in senso tecnico) la legge n. 468 (o quanto meno, alcune sue disposizioni, come quelle contenute nel penultimo comma dell'articolo 4 sulla copertura finanziaria delle leggi); quest'ultima potrebbe bensì essere modificata espressamente, ma non derogata, né disattesa dalle singole leggi di spesa e di entrata (compresa, tra essa, la legge finanziaria).

Tale soluzione si impone come necessaria, ove si consideri che, in effetti, destinatario dei vincoli e degli obblighi sanciti (in linea di principio) dagli ultimi due commi dell'articolo 81 è il legislatore ordinario; alle norme che disciplinano criteri e procedimenti di attuazione dei principi costituzionali deve dunque essere attribuita una « durezza » o una forza sufficienti a renderle inderogabili dalle leggi ordinarie di cui disciplinano il contenuto: è un risultato che potrebbe anche essere ottenuto in via di interpretazione, osservando che una violazione di siffatte norme (dunque, oggi, della legge n. 468)

da parte di una legge di spesa si traduce, in sostanza, in una indiretta violazione dell'articolo 81 della Costituzione: ma si tratta di una soluzione interpretativa che, nella prassi, non ha trovato sufficienti consensi. Non resta, dunque, ci sembra, che provvedere, mediante un'espressa disposizione costituzionale, a sancire l'indelegabilità delle disposizioni di attuazione del disposto del terzo e del quarto comma dell'articolo 81. Soluzione che appare preferibile rispetto alla « costituzionalizzazione » di tali disposizioni, che le irrigidirebbe in modo eccessivo.

Nell'ambito di una revisione dell'articolo 81 della Costituzione che non ne sconvolga l'ispirazione di fondo, l'innovazione ora proposta può essere completata:

a) da una integrazione del primo comma del vigente testo, che sancisca l'obbligo di presentare e approvare, ogni anno, insieme al preventivo annuale, anche un bilancio di previsione pluriennale;

b) dal riferimento del vincolo della copertura finanziaria alle previsioni del bilancio pluriennale (al fine di vietare elusioni dell'obbligo sancito dal quarto comma dell'articolo 81, mediante slittamento degli oneri agli esercizi successivi);

c) dall'estensione esplicita dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria alle leggi che importano riduzioni di entrate, nonché a quelle che comportano oneri a carico di enti del settore pubblico allargato diversi dallo Stato (entrambe queste norme possono essere ricavate in via interpretativa dall'attuale dettato costituzionale, come la Corte costituzionale ha più volte affermato, e come oggi dispone l'articolo 27 della legge n. 468: ma il legislatore mostra, per lo più, di ignorarlo);

d) dal « blocco » della legislazione di spesa (e, comunque, della legislazione che importa oneri finanziari) nel corso della sessione di bilancio (dal momento della presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio alla sua definitiva approvazione), al fine di evitare l'adozione di provvedimenti contrastanti con il

contenuto della decisione finanziaria annuale (eventuali eccezioni dovrebbero essere espressamente e tassativamente previste, come nel caso di calamità naturali o di pericolo per la sicurezza del paese);

e) dalla previsione dell'obbligo, ai fini dell'ammissibilità dei progetti di legge, della presentazione di una relazione recante l'analitica dimostrazione degli oneri che deriverebbero per la finanza pubblica dell'applicazione delle disposizioni in essi contenute; si configura, in tal modo, uno specifico onere per l'esercizio del potere di iniziativa legislativa, strumentale al rispetto dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria;

f) dalla previsione di una specifica procedura di verifica e certificazione delle stime degli oneri di cui al punto precedente, facente capo ad un organo tecnico indipendente costituito presso il Parlamento, sul modello del *Congressional Budget Office* degli U.S.A.

Merita infine di essere esaminata l'ipotesi dell'attribuzione alla Corte dei conti (e/o una frazione del *plenum* di ciascuna delle due Camere) della legittimazione a promuovere di fronte alla Corte costituzionale in via di azione un giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi prive di idonea copertura finanziaria. Siffatta innovazione consentirebbe di superare la difficoltà di identificare, nell'attuale disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale, soggetti legittimati ad agire a tutela dell'interesse collettivo al rispetto dei vincoli contenuti nell'articolo 81 della Costituzione. E permetterebbe altresì al giudice della costituzionalità delle leggi di intervenire tempestivamente, prima che la legge di spesa abbia esplicato effetti difficilmente reversibili. Proponiamo di disciplinare tale eccezionale procedimento prevedendo che l'azione possa essere promossa, senza effetti sospensivi, anche prima della promulgazione della legge (ancorché dopo la sua definitiva approvazione da parte di entrambe le Camere), e che la Corte sia tenuta a pronunciarsi in via d'urgenza, entro termini assai brevi.

In connessione, si appalesano opportune alcune modificazioni degli articoli 97 e 100 della Costituzione, che valgano: a) a ridefinire struttura e composizione della Corte dei Conti, in modo da articolare più ampiamente le professionalità e competenze dei suoi componenti; b) a garantire più rigorosamente l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati della Corte (e, per connessione, dei membri del Consiglio di Stato), in modo da evitare condizionamenti o interferenze nell'esercizio delle loro delicate funzioni; c) a estendere il controllo della Corte dei conti alla verifica dell'efficienza organizzativa e dell'efficacia degli uffici e servizi pubblici, e della qualità dei risultati ottenuti dai medesimi; d) ad adeguare gli obiettivi cui è finalizzata l'organizzazione dei pubblici uffici, inserendo l'efficienza e l'efficacia della gestione accanto al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione.

Onorevoli Colleghi, le riflessioni e le proposte che sottoponiamo alla vostra attenzione non valgono — come è ovvio — a risolvere, e neppure ad affrontare, i problemi che derivano dall'inesistenza, dall'incoerenza o dalla contraddittorietà degli indirizzi di politica economica, finanziaria, monetaria, industriale, sociale e del lavoro adottati dal Governo, dal Parlamento o dai diversi centri di decisione e gestione delle politiche di settore. Esse non affrontano neppure, e dunque non contribuiscono a risolvere, il problema della dimensione del disavanzo e della spesa pubblica da ritenersi ottimale nelle condizioni date; né quello della qualità della spesa, e della sua riqualificazione, o della redistribuzione di risorse tra finanziamento della spesa corrente e degli investimenti pubblici. Non offrono elementi dunque per intervenire nel dibattito tra fautori di politiche espansive e sostenitori di politiche restrittive. Ma offrono, agli uni e agli altri, alcuni strumenti essen-

ziali perché qualsivoglia decisione di politica economica e finanziaria possa essere correttamente adottata e effettivamente attuata; perché le decisioni necessarie a governare i meccanismi finanziari e i processi economici siano adottate da chi è legittimato a prenderle, con la tempestività necessaria e con sufficienti elementi di conoscenza e di informazione; e perché la gestione delle decisioni adottate non finisca per stravolgerle o vanificarle.

Nessuna delle riforme qui prospettate e delle altre che abbiamo proposte con strumenti legislativi e di riforma del Regolamento della Camera, potrà di per sé, ovviamente, modificare comportamenti politici ispirati alla logica della negoziazione spartitoria e dell'assistenzialismo corporativo. Ma esse imporrebbero comunque, alla maggioranza come all'opposizione, discipline rigorose, chiudendo molti dei varchi aperti oggi al dispiegarsi di interessi settoriali, di rivendicazioni di categoria, di istanze partigiane o localistiche. In ogni modo, esse costringerebbero ogni parte politica ad assumersi, apertamente, non solo il merito dei benefici accordati o degli interventi approvati, ma anche la paternità degli effetti che ne derivano sul bilancio dello Stato e sugli andamenti della finanza pubblica. Esse appaiono, inoltre, in ogni caso, indispensabili al fine di ricostruire una reale capacità di programmazione e governo della finanza pubblica e di controllo della spesa, riportando il Parlamento al centro dei processi di formazione delle decisioni fondamentali in materia e della vigilanza sulla loro attuazione. Un risultato che, quando fosse raggiunto, costituirebbe da solo una tappa rilevante sul terreno del risanamento della crisi istituzionale e della realizzazione del modello democratico disegnato dal Costituente, ma rimasto finora largamente incompiuto.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Le Camere approvano ogni anno i bilanci di previsione, pluriennale e annuale, e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo ».

ART. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« Ogni altra legge, che importi nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate per lo Stato e per gli enti pubblici, deve indicare i mezzi per farvi fronte, con riferimento ai bilanci pluriennale e annuale in vigore. A tal fine, ogni progetto di legge deve essere corredato da una relazione che dia analitica dimostrazione degli oneri che ne derivano per lo Stato e per gli enti pubblici. Le stime contenute nella predetta relazione sono verificate e certificate da un ufficio parlamentare per il bilancio. I regolamenti delle Camere disciplinano l'organizzazione del predetto ufficio e ne garantiscono l'indipendenza.

Dopo la presentazione alle Camere dei disegni di legge di bilancio e fino alla loro definitiva approvazione, non possono essere approvati provvedimenti legislativi che comportino nuove o maggiori spese o riduzioni di entrata, salvi i casi di calamità naturali o di pericolo per la sicurezza del paese.

Le norme per l'attuazione dei precedenti commi sono stabilite con legge. Le disposizioni di tale legge non possono essere abrogate né derogate dalle leggi di

approvazione o di variazione del bilancio, né dalle leggi di spesa o di entrata ».

ART. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione, l'efficienza e l'efficacia della gestione ».

2. Il secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo. Mediante sezioni speciali composte da esperti in materie economiche, finanziarie, contabili e aziendali, essa esercita altresì il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli uffici e servizi della pubblica amministrazione e degli enti a cui lo Stato, le regioni o i comuni contribuiscono in via ordinaria verificandone l'efficienza organizzativa e l'efficacia, nonché la qualità dei risultati ottenuti. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito ».

ART. 4.

1. Al terzo comma dell'articolo 100 della Costituzione sono aggiunti i seguenti periodi:

« Alle nomine dei magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti si provvede per concorso. Essi non possono assumere, né comunque tenere altri uffici o impieghi pubblici o privati, né ricevere o accettare incarichi o missioni ».

ART. 5.

1. Dopo l'articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, è aggiunto il seguente articolo:

« ART. 2-bis. — La Corte dei conti, ove ravvisi in un progetto di legge approvato in identico testo dalle Camere una violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 81 della Costituzione o nella legge richiamata nell'ultimo comma dello stesso, promuove l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale. L'azione può essere altresì promossa da trenta deputati o da quindici senatori.

L'azione può essere promossa anche prima della promulgazione della legge in questione. In tal caso, se il Presidente della Repubblica esercita la facoltà di cui al primo comma dell'articolo 74 della Costituzione, il giudizio è sospeso fino alla nuova deliberazione delle Camere.

La Corte costituzionale si pronuncia, d'urgenza, entro trenta giorni dal ricorso ».