

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1006

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, COSTA RAFFAELE,  
d'AQUINO, de LORENZO, de LUCA, MELILLO, SERRENTINO,  
STERPA, ZANONE**

*Presentata il 16 luglio 1987*

Modifica di norme della Costituzione  
concernenti i sindacati e il governo dell'economia

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge recepisce alcune proposte formulate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, e assistite in quella sede da un largo consenso, per la modifica di norme della Costituzione concernenti i sindacati e il governo dell'economia.

Secondo una opinione espressa durante i lavori della Commissione, in questo settore si annidano le vere radici della cosiddetta « ingovernabilità » del paese. Si è pertanto ritenuto che le presenti condizioni della finanza pubblica richiedano ormai, oltre che un'accorta manovra di bilancio, anche l'adozione di una vera e propria « Costituzione economica », per consentire di proporzionare seriamente i livelli di spesa alle risorse attraverso il controllo delle spese, il conteni-

mento e il graduale riassorbimento del disavanzo, la programmazione pluriennale dei bilanci pubblici.

A questo fine sembra opportuno puntare soprattutto su una più rigorosa riformulazione dell'articolo 81 della Costituzione, ma anche su norme procedurali che tendano ad arginare la proliferazione delle leggi e delle « leggine » di spesa, in cui risiede la fonte primaria della continua espansione della spesa pubblica, specie di parte corrente.

\* \* \*

1. — Le norme procedurali in parola dovrebbero essere sostanzialmente le seguenti: a) ricomprendere le leggi che comportino spese o riduzioni di entrate fra quelle per le quali è sempre richiesta

la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, con esclusione quindi del procedimento decentrato di approvazione in Commissione in sede legislativa o deliberante, modificando in questo senso l'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione. È da ricordare a questo proposito che il procedimento di approvazione diretta delle leggi da parte delle Commissioni specializzate per materia al di fuori di ogni controllo delle Assemblee plenarie, così com'è praticato in Italia, non trova riscontro in nessun altro ordinamento parlamentare. Per quanto riguarda più specificamente le leggi di spesa, esse rappresentano spesso il frutto di intese settoriali o corporative realizzate nel chiuso delle Commissioni, che poi hanno l'effetto di irrigidire e proiettare nel tempo nuovi e non più reversibili flussi di spese correnti. L'obbligo dell'esame in assemblea plenaria, se potrà certo determinare inizialmente un sovrappiombamento del calendario di quest'ultima, varrà indubbiamente nel tempo a disincentivare e a sfozzire le iniziative legislative che comportino oneri per il bilancio dello Stato; comunque, gli eventuali inconvenienti sarebbero largamente compensati dal vantaggio di poter valutare tali iniziative in una sede unitaria, sotto il profilo della priorità, della congruità e del necessario coordinamento degli interventi finanziari;

b) prescrivere la prevalenza della votazione palese, se richiesta, per le deliberazioni parlamentari che comportino variazioni di spese o di entrate (pur senza compromettere il più generale e tanto dibattuto problema del dilemma voto palese-voto segreto); c) rafforzare il controllo « esterno » da parte del Presidente della Repubblica in ordine alla copertura finanziaria e alle altre disposizioni costituzionali concernenti la legislazione di spesa. Quando il rinvio presidenziale di una legge alle Camere prima della promulgazione previsto dall'articolo 74 della Costituzione sia motivato, nell'apposito messaggio, con la violazione dell'articolo 81, la nuova e definitiva deliberazione dovrebbe sempre avvenire da parte di en-

trambe le Camere a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna di esse.

In tal modo le disposizioni della « Costituzione economica » sarebbero assistite da una forte garanzia che, pur non ledendo le prerogative parlamentari fino al punto di inibire la promulgazione della legge che le violi (perché questo darebbe al Capo dello Stato un potere assai simile alla vecchia « sanzione » sovrana dell'ordinamento monarchico), ne aggraverebbe comunque notevolmente la procedura approvativa, senza per altro incidere sull'autonomo potere della Corte costituzionale di caducarla successivamente per motivi di illegittimità costituzionale (anche per iniziativa della Corte dei conti, secondo la nuova formulazione proposta per l'articolo 81).

2. — Quanto alle vere e proprie disposizioni di « Costituzione economica », esse dovrebbero consentire una programmazione pluriennale della spesa, una limitazione dei termini per l'esercizio provvisorio, la fissazione di un « tetto » per le spese correnti e per l'indebitamento pubblico, una più esatta individuazione dell'onere effettivo delle leggi e dei mezzi per assicurare la relativa copertura finanziaria.

3. — Un intervento in questo settore non può trascurare i problemi che si pongono per la normativa costituzionale sui sindacati, rimasta finora in gran parte inattuata. La Commissione bicamerale ha riconosciuto che l'attuale articolo 39 della Costituzione contiene principi vitali, pieni di forza espansiva, e non solo nel primo comma (l'unico che è stato attuato), quello cioè della libertà sindacale: principi ai quali ci si può ispirare per una risistemazione della materia meglio adeguata alle mutazioni intervenute nel sindacato in relazione alle mutazioni della società. Il principio, per esempio, della democraticità, che va esteso dalla organizzazione interna all'azione esterna del sindacato; e così il principio della rappresentatività, specie in relazione al nuovo rapporto che si va instaurando nel nostro

ordinamento fra il potere normativo del legislatore statale e quello che è ormai un vero e proprio potere normativo dei sindacati.

Sulla base di questi principi, si propone una nuova formulazione dell'articolo 39 basata su tre punti essenziali:

a) libertà dell'organizzazione sindacale;

b) metodo democratico dell'organizzazione e dell'azione sindacale;

c) libertà per il legislatore di stabilire i modi e le condizioni di rappresentatività — da accertare, per esempio, mediante *referendum*, o con altri strumenti — per la stipulazione di contratti collettivi con efficacia obbligatoria generale e per altre eventuali funzioni attribuite ai sindacati dalla legge (a cominciare dalle nomine di loro rappresentanti in organi collegiali direttivi di enti e amministrazioni pubbliche).

4. — Sul tema del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Commissione bicamerale si è prevalentemente orientata per il mantenimento dell'attuale

testo dell'articolo 99. L'unica modifica che si propone è quella tendente ad invertire l'ordine di elencazione dei componenti del CNEL (anziché « di esperti e di rappresentanti... », dire: « di rappresentanti ecc. e di esperti »): ciò al fine di sottolineare la priorità funzionale del carattere di rappresentanza di interessi proprio del CNEL.

\* \* \*

Il testo delle modificazioni proposte agli articoli 39, 72, 74, 81 e 99 della Costituzione (nonché le considerazioni motivate che le accompagnano) è ripreso dalla *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985. Naturalmente, il testo potrà essere ulteriormente rivisto e perfezionato nella sede propria, che è quella del dibattito parlamentare sulla presente proposta di legge e sulle altre contestualmente presentate per una riforma complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

1. L'articolo 39 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 39. — L'organizzazione sindacale è libera.

L'ordinamento interno e l'attività dell'organizzazione sindacale devono ispirarsi al metodo democratico.

La legge, ai fini del conferimento di efficacia obbligatoria generale ai contratti collettivi di lavoro e ai fini della produzione di altri effetti giuridici, determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati ».

## ART. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché per quelli che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate ».

## ART. 3.

1. All'articolo 74 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« L'approvazione delle Camere deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti se la legge è stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81 ».

## ART. 4.

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

« ART. 81. — Le Camere approvano ogni anno il bilancio per l'anno successivo, le previsioni per le entrate e per le spese per l'ulteriore quadriennio e il rendiconto presentati dal Governo.

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

Sessanta giorni prima della presentazione del bilancio preventivo, le Camere approvano il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti sotto qualunque forma per i cinque anni successivi.

Nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extra-tributarie.

Con la legge di approvazione del bilancio preventivo non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. La stessa legge può invece variare le aliquote fissate dalla legislazione tributaria in vigore, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione esistente per il quinquennio successivo, abrogare leggi di spesa o ridurne l'ambito operativo. Essa deve, inoltre, contenere l'indicazione dei fondi occorrenti per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi di spesa o di riduzione di entrate nel quinquennio successivo, nonché i fondi relativi al gettito derivante da nuove leggi di entrate alla cui approvazione è subordinata l'utilizzazione degli accantonamenti di spesa.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese ovvero riduzioni di entrate deve indicare per l'intero successivo quinquennio i mezzi per farvi fronte utilizzando esclusivamente i fondi previsti per la spesa di cui al comma precedente. In caso di calamità naturali e di pericolo per la sicurezza del paese, nuove spese possono essere eccezionalmente finanziate con il ricorso a nuove entrate.

Le leggi che prevedono spese in conto capitale o spese correnti per specifici interventi non possono avere un'efficacia superiore al quinquennio.

Durante la sessione di bilancio non possono essere approvati provvedimenti legislativi che aumentino la spesa o riducano le entrate.

Lo Stato non può fornire garanzie né concedere crediti e anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione.

La Corte dei conti in sede di esame del rendiconto deve valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti. La Corte dei conti è abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo.

Sulle deliberazioni parlamentari che importano variazioni di entrate o di spese la richiesta di votazione palese prevale su quella per scrutinio segreto. I regolamenti delle Camere potranno disciplinare le forme di esercizio della richiesta ».

#### ART. 5.

1. Il primo comma dell'articolo 99 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa, e di esperti ».