

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1983

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore DEBENEDETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 1997

Modifica dell’articolo 81 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Sulla scorta dell'elaborazione condotta nell'ambito del progetto finalizzato del Consiglio nazionale delle ricerche in materia di organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione, di cui è stato direttore Sabino Cassese, nasce questa proposta di modifica dell'articolo 81 della Costituzione.

Un'amministrazione al servizio del pubblico è anche un'amministrazione con i «conti in regola». E la democrazia si riduce a poca cosa - come insegnava Platone - se i governanti non sanno, non vogliono o non sono capaci di spiegare in che modo hanno amministrato la ricchezza comune.

Perciò, i conti della Repubblica debbono essere chiari, leggibili e trasparenti, anche per il grande pubblico dei non iniziati. I documenti di bilancio, che son tanti e non allineati fra loro, debbono diventare finalmente comprensibili, come non lo sono oggi - neppure per gli addetti ai lavori. Inoltre, tutti hanno il diritto di conoscere le caratteristiche e gli itinerari delle pubbliche gestioni: fonti e natura delle entrate, scopi e destinatari delle spese, risultati conseguiti e obiettivi mancati.

Su queste fondamenta va costruita la disciplina costituzionale del bilancio dello Stato. I suoi caposaldi sono quattro.

Primo: il Governo è il *dominus* del processo di bilancio. Quindi, il bilancio preventivo e gli eventuali bilanci di assestamento sono presentati dal Governo, che in essi traduce la sua linea di politica economica. E il Parlamento non può modificare le coordinate (i «saldi di bilancio») entro le quali il Governo intende muoversi, fermo restando il potere del Parla-

mento di bocciare il progetto di bilancio, determinando la caduta dell'esecutivo.

Secondo: la legge di bilancio è il vero e unico *locus* delle decisioni che riguardano - per un verso - l'entrata e il prelievo fiscale e - per altro verso - la spesa e le sue destinazioni, senza necessità di far luogo a succedanei come la legge finanziaria e le leggi «di accompagnamento» alla legge finanziaria.

Terzo: nessun Governo ha il diritto di «ipototecare» la politica economica dei governi futuri. In altri termini, le generazioni e i governi del domani debbono essere, quanto più è possibile, liberi di compiere le loro scelte senza essere condizionati da quelle dei governi che li hanno preceduti. Perciò, niente debiti a carico di chi non è in grado di decidere se accollarseli oppure no. Con un'unica eccezione: che il debito di oggi sia destinato (oltre che ad essere restituito) ad avere una contropartita nel maggior benessere di domani. Dunque, la legge di bilancio e le ordinarie leggi di spesa possono anche disporre il ricorso all'indebitamento, ma solo per fare investimenti e moltiplicare la ricchezza comune. È su questa strada, del resto, che occorre avviarsi se si vuole onorare con i fatti (e non solo a parole) l'adesione al trattato di Maastricht.

Quarto: per verificare l'effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, occorre consentire il più rapido accesso al giudizio di costituzionalità. Un'esigenza, questa, tanto più avvertita, quanto più - oggi - l'attribuzione o

il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive non si accompagna all'indicazione delle risorse che sarebbero necessarie a consentire, di quelle situazioni, l'esercizio effettivo; il che si traduce - inutile dirlo - in operazioni meramente declamatorie e, quindi, demagogiche e negatorie del principio democratico. Peraltro, l'accesso al giudizio della Corte costituzionale non può essere che selettivo e attribuito a soggetti che possono vantare, rispetto alle leggi di spesa approvate dal Parla-

mento, legittimazioni qualificate: quindi, il Ministro del tesoro, come rappresentante del Governo, in relazione a leggi che non siano condivise, in tutto o in parte, dal Governo stesso; un quinto dei componenti di ciascuna Camera, in quanto espressione di una minoranza parlamentare significativa (specie se in un regime elettorale a base maggioritaria); la Corte dei conti, quale organo indipendente deputato al controllo dei conti dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

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

«Art. 81. - I conti pubblici sono redatti in modo che siano individuate le fonti, la natura, la destinazione e l'entità delle entrate e delle spese annuali, pluriennali e permanenti.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci presentati dal Governo. Non sono ammissibili emendamenti di modifica dei saldi di bilancio. I regolamenti parlamentari determinano limiti all'ammissibilità di altri emendamenti di iniziativa parlamentare.

L'esercizio provvisorio del bilancio può essere concesso solo con legge e per un periodo non superiore a tre mesi.

La legge di bilancio può stabilire nuovi o maggiori oneri, indicando i mezzi per farvi fronte per tutta la loro durata.

L'indebitamento è ammesso per le sole spese d'investimento, nei limiti stabiliti dalla legge di bilancio. Per ogni altro onere si provvede mediante entrate correnti o riduzioni di spese correnti.

Ogni altra legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi di copertura finanziaria per l'intero periodo di applicazione. Nella copertura delle spese d'investimento, debbono essere rispettati i limiti dell'indebitamento autorizzato dalla legge di bilancio. La copertura di ogni altro onere deve assicurare il mantenimento degli equilibri finanziari di parte corrente.

Le Camere approvano ogni anno il rendiconto presentato dal Governo per l'anno precedente. Se questo presenta disavanzi aggiuntivi, si provvede con la legge di bilancio successiva.

Entro trenta giorni dalla pubblicazione delle leggi, il Ministro del tesoro, un quinto

dei componenti di ciascuna Camera o la Corte dei conti possono sollevare questione di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria».

