

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2974

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(ANDREOTTI)

e dal Ministro per le Riforme Istituzionali e gli Affari Regionali

(MARTINAZZOLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 AGOSTO 1991

Modifiche al terzo e al quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Una revisione delle disposizioni costituzionali in materia di bilancio è in buona sostanza, una rilettura del percorso attraverso il quale, tra Governo e Parlamento, viene presentato, esaminato, discusso ed approvato il piano di utilizzo e di riparto annuale delle risorse che lo Stato preleva, in via obbligatoria o attraverso la richiesta di prestiti, dalla collettività; la definizione costituzionale di questa norma rappresenta l'espressione più diretta dell'esperienza storica delle democrazie parlamentari: ripensare queste norme significa cercare di ridefinire anche un

nuovo equilibrio nella distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento, tenendo conto della effettiva esperienza maturata su questo terreno nel nostro Paese nella vita repubblicana.

Il disegno di legge costituzionale che si propone intende in un certo senso condurre alle conseguenze logiche l'esperienza riformatrice di questo decennio, ritornando e riportando al piano costituzionale quei vincoli e quei limiti in qualche misura già desumibili dalla volontà del Costituente, ma poi via via sfocati nel corso della successiva esperienza politico-legislativa.

In particolare, l'esperienza applicativa delle riforme contabili introdotte nel decennio 1978-1988 ha consentito di mettere a fuoco con precisione quali sono le reali caratteristiche operative del nostro sistema politico, qual è il modo con cui esso interagisce a fronte di vincoli più stringenti sul terreno delle decisioni di spesa: i meccanismi di correzione costituzionale che si propongono tengono quindi conto di questa esperienza e intendono aggiornare il tessuto costituzionale, peraltro senza disperdere il senso e le indicazioni contenute nella Carta costituzionale del 1948.

Nonostante l'avanzato grado raggiunto da talune regole relative alla gestione finanziaria - ed in parte proprio per questa ragione - appare quindi matura l'esigenza di rafforzare talune prescrizioni elevandole al rango costituzionale.

Da tempo perciò tra le riforme istituzionali determinanti per una migliore gestione delle risorse viene discussa, in sede politica e dottrinale, una rilettura dell'articolo 81 della Costituzione al fine di modificare o integrare quei precetti la cui portata si sia rivelata inadeguata.

Le esigenze alla base della riforma sono pertanto sia di tipo congiunturale, a breve-medio periodo, e riguardano un'azione decisa, anche se graduale, di contenimento del *deficit*; sia, per altro verso, volte ad una migliore razionalizzazione del sistema, tenendo conto - anche se non in modo meccanico - di quanto accade nelle più avanzate democrazie europee con le quali il nostro Paese è chiamato a misurarsi in termini di competitività oltre che di integrazione dei mercati monetari e finanziari.

Ne deriva una stesura meno scarna degli attuali commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione, per la maggiore complessità delle scelte coinvolte con la nuova strumentazione che comporta anche un diverso modello di responsabilità nel rapporto Parlamento-Governo.

Nel panorama delle democrazie europee non esiste obbligo di copertura paragonabile a quello stabilito dalla nostra Costituzione. La questione, come è noto, viene risolta sul piano della distribuzione dei poteri tra

Governo e Parlamento in materia di legislazione con effetti a carico degli equilibri di bilancio. Del resto, la stessa esperienza della legge 5 agosto 1978, n. 468, modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, e delle novelle regolamentari introdotte presso la Camera e presso il Senato, tende in sostanza a meglio enucleare vincoli e limiti che si impongano sia al Governo che al Parlamento nelle procedure di determinazione dei documenti di finanza pubblica.

Appare ragionevole affermare che la formula consacrata nel terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione (legge di bilancio a competenza tipica e a contenuto limitato), pur avendo assolto ad una preziosa funzione di garanzia nel corso della nostra esperienza costituzionale, tuttavia appare obsoleta rispetto ai problemi posti dalla attuazione di politiche di bilancio idonee a correggere gli squilibri di finanza statale, soprattutto nella prospettiva di un coordinamento comunitario nelle politiche fiscali, finanziarie e monetarie.

La prima scelta (nuovo terzo comma dell'articolo 81) del disegno di legge comporta perciò un ribaltamento della visione meramente formale della legge di bilancio, che viene invece chiamata ad un ruolo di manovra sostanziale (nuovi tributi e nuove spese) con riguardo all'equilibrio della finanza pubblica, riquilificando la funzione d'indirizzo della proposta di Governo e della delibera parlamentare relativa.

La seconda scelta (nuovo quarto comma) comporta, sia per il Governo che per il Parlamento, un aggravamento dell'obbligo di copertura delle spese, che va riferito all'intero periodo di applicazione della legge. Questo avrà come fondamentale conseguenza la possibilità di valutare previamente, e con caratteri di trasparenza, come si assestano gli oneri «a regime», a differenza della attuale situazione nella quale non è dato antivedere il reale onere finale, coonestando in modo criptico la lievitazione del disavanzo.

La terza scelta (quinto comma) costituzionalizza per rafforzarli, i limiti agli emendamenti al bilancio, solo di natura compen-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sativa, richiedendo per di più una maggioranza qualificata per evitare aggregazioni estemporanee anche basate su assenze casuali al momento delle relative votazioni.

Altra scelta che viene costituzionalizzata è quella di ammettere l'accensione di prestiti come entrata accertabile in bilancio solo a fronte di spese in conto capitale. La disposizione, già prevista sin dalla legge n. 468 del 1978, non ha infatti sempre trovato nella prassi un'applicazione completamente ortodossa. Il maggior rilievo formale assunto dalla prescrizione, che consentirà anche un vaglio di costituzionalità delle leggi eventualmente discostantisi da questo principio, assume anche un rilievo qualificante dell'intero sistema sul piano esterno al nostro Paese.

La seconda parte di questo sesto comma regola l'utilizzazione dei fondi speciali affidandone alla legge la disciplina, che comunque non potrà prescindere - come è attualmente - dal consenso del Governo.

L'ultimo comma introduce un meccanismo di «raffreddamento» attivabile ad iniziativa del Governo per quei disegni di legge i cui oneri stiano per essere deliberati in violazione dei criteri di equilibrio finanziario. Anche in questo caso, dopo la pausa prevista occorrerà la maggioranza assoluta per l'approvazione dei disegni di legge. In questa, come nell'ipotesi degli emendamenti compensativi, robuste garanzie procedurali tutelano le esigenze di rigorosa valutazione degli oneri finanziari aggiuntivi, oltre che della loro qualità.

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

1. I commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Con la legge di approvazione del bilancio possono essere stabiliti nuovi tributi e nuove spese, avuto riguardo all'equilibrio della finanza pubblica.

Ogni altra legge, dalla quale derivino riduzioni di entrate o nuove o maggiori spese, deve indicare i mezzi per farvi fronte durante l'intero periodo di applicazione.

Gli emendamenti alla legge di approvazione del bilancio, di iniziativa parlamentare, sono ammessi soltanto se hanno carattere compensativo e sono approvati con la maggioranza assoluta dei componenti della Camera ove l'iniziativa è stata presentata.

Le entrate, provenienti dall'accensione di prestiti e non destinate ai rimborsi, sono impiegate per finanziare spese in conto capitale. La legge disciplina l'utilizzazione per nuove iniziative degli stanziamenti finanziari per la spesa e per l'entrata contenuti nel bilancio approvato.

Fino alla votazione finale di ogni disegno di legge presso ciascuna Camera, il Governo può chiedere la sospensione dell'esame, per un periodo non superiore a due mesi, motivata con riferimento alla violazione dei criteri di equilibrio finanziario. Trascorso il termine i disegni di legge sono approvati con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».