



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori POLI BORTONE, VIESPOLI, CASTIGLIONE,
CARDIELLO, CARRARA, MENARDI, PALMIZIO, PISCITELLI,
SAIA, CHIAROMONTE e PETERLINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GIUGNO 2011

Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle province, delle città metropolitane e dei comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge prevede l'istituzione del Senato delle autonomie, la cancellazione del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione delle province e dei comuni sotto i 5000 abitanti ed il perfezionamento della riforma del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda il primo profilo, una delle questioni di cui si è molto discusso è la trasformazione di una delle Camere (il Senato) in un'assemblea effettivamente rappresentativa dei territori. Si continua a sostenere, infatti, che una Camera deve avere connotati territoriali e questo sembra il momento più opportuno per attuare tale riforma, pur nel contesto della semplificazione del sistema. Il Senato delle autonomie, a nostro avviso, risponde pienamente a queste esigenze in quanto è espressione del suffragio espresso dai consiglieri comunali eletti in ciascuna regione e di un rappresentante designato da ciascun presidente di regione. Questa soluzione, che a nostro parere fotografa al meglio l'attuale fase di sviluppo del sistema autonomistico italiano, va inquadrata nella funzione stessa che ricoprirà il Senato delle autonomie.

È giunto il momento, infatti, di eliminare il bicameralismo perfetto il quale, se aveva ragion d'essere all'indomani del varo della Costituzione quando al Paese serviva una maggiore coesione sui valori costituzionali approvati dai Padri costituenti, oggi tende ad essere un elemento di freno allo sviluppo. In quel contesto storico-politico, infatti, il bicameralismo, il sistema elettorale proporzionale e la configurazione stessa del Presidente del Consiglio come un *primus inter pares* rispondevano all'esigenza di cementare la coesione sociale sui valori costituzionali, ma, a

distanza di più di cinquanta anni, è giusto modernizzare la forma di Stato e di Governo, senza ovviamente dimenticare l'eccezionale valore che ancora riveste la nostra Carta costituzionale, una tra le migliori del mondo.

In questa prospettiva riteniamo che il legame fiduciario debba instaurarsi con la sola Camera dei deputati, mentre il Senato delle autonomie sarà competente ad approvare la legge di bilancio e potrà sollecitare il proprio intervento sulle altre leggi solo previa richiesta di almeno un terzo dei suoi componenti, con l'avvertenza che in caso di mancata approvazione di un testo già approvato dalla Camera dei deputati, quest'ultima potrà riapprovare lo stesso testo non più a maggioranza semplice bensì a maggioranza assoluta.

La citata riforma permetterà un ingente risparmio di risorse sia per effetto della maggiore celerità con la quale si approveranno le leggi, sia per effetto della riduzione stessa del numero di deputati e senatori, sia, infine, grazie al diverso appannaggio assegnato ai Senatori i quali saranno retribuiti sulla base delle missioni effettivamente svolte.

Il Senato delle autonomie, in questo modo, acquisirà un ruolo diretto solo in materia di approvazione del bilancio, mentre in tutte le altre ipotesi manterrà un'importante funzione di persuasione e stimolo dell'altra Camera.

Grazie a questa modifica costituzionale, le regioni e le autonomie territoriali diverranno corresponsabili della gestione del Paese ed in ossequio al bisogno di autonomia delle periferie troncheranno ogni tentazione di fuga verso il secessionismo o l'egoismo localistico. In questo stesso contesto si inserisce la riduzione del numero dei parlamentari.

A tal fine, il presente disegno di legge intende rispondere ad un'istanza di innovazione del nostro ordinamento costituzionale da tempo avvertita dalla società civile e che deve ritenersi condivisa da una larghissima maggioranza delle forze politiche e parlamentari. In questo senso abbiamo previsto la riduzione dei deputati da seicentotrenta a trecentoquindici e dei senatori da trecentoquindici a centocinquantaquattro ai quali si aggiungono venti senatori designanti dalle regioni. Per il Senato non sono più previsti quelli eletti all'estero che, invece, rimangono solo alla Camera. Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a tre, il Molise ne ha due e la Valle d'Aosta uno.

Un passaggio obbligato riguarda inoltre il perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale. Tale obiettivo è realizzato in due modi: da un lato prevedendo in Costituzione che la compartecipazione ai tributi erariali (e più specificatamente all'I.V.A. come è stato deciso in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) tenga conto delle imprese che operano in aree diverse rispetto a quelle in cui hanno la sede legale, prevedendo che il fatturato prodotto su un territorio sia calcolato ai fini della quota della compartecipazione ai tributi erariali di quel territorio. In secondo luogo riteniamo che tali quote di compartecipazione debbano essere calcolate avendo presente i ritardi della cosiddetta perequazione infrastrutturale, i quali danneggiano soprattutto le aree del Sud. Se, infatti, è nella logica stessa del federalismo fiscale promuovere una sana competizione tra i territori ed un forte stimolo alla creazione di condizioni generative di ricchezza, se l'effetto di tale riforma dovrebbe essere quello di selezionare una classe dirigente effettivamente capace ed all'altezza, allora è cruciale che tutte le regioni siano poste sullo stesso piede di partenza, circostanza che oggi non si verifica a causa dei *gap* infrastrutturali ancora esistenti tra Nord e Sud del Paese.

In tale prospettiva il Sud Italia e le sue popolazioni non ritengono opportuno che tale dislivello sia colmato con interventi provenienti dalle regioni del Nord a favore di quelle del Sud così consolidando gli *slogan*, spesso filosecessionisti, che dipingono il Sud come un territorio a «rimorchio» del Nord. Riteniamo opportuno, a tal fine prevedere un aumento a loro favore della quota di I.V.A. prodotta sul territorio quale compensazione del *gap* infrastrutturale esistente e dunque sino a quando le opere sino ad oggi semplicemente programmate non saranno effettivamente realizzate.

È lampante come la vera ricchezza del Paese e del Sud in particolare siano le bellezze naturali ed i beni culturali e, quindi, la valorizzazione del turismo. Si tratta quindi di promuovere una politica di forte respiro che abbinati questi due elementi e promuova la creazione di opere infrastrutturali idonee, ad esempio, a collegare gli aeroporti con i porti e le stazioni ferroviarie delle principali città e creare delle reti ferroviarie interne che colleghino in modo rapido ed efficiente i territori dell'entroterra, i quali, soprattutto al Sud, sono ricchi di beni culturali e bellezze naturali, spesso sconosciute al turismo straniero: è questa l'unica ricetta che può permettere al Meridione d'Italia di essere competitivo, attraendo turisti da ogni parte del mondo.

Questo *surplus* di risorse permetterebbe alle regioni del Sud di intensificare la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie a ridurre i dislivelli esistenti, concretizzando ulteriori opere di grande importanza quali le reti telematiche di comunicazione le quali differenziano marcatamente il Sud rispetto al Nord dove invece si è da tempo in perfetta conformità ai livelli fissati dalle direttive europee.

Nella stessa prospettiva, la dimensione dei territori regionali non dovrebbe più rispondere solo ad un criterio identitario bensì anche al criterio della vocazione economica, capace quindi di unire i territori aventi co-

mune inclinazione in una *mission* politica di lunga prospettiva. Per l'istituzione di nuove regioni il presente disegno di legge prevede una procedura semplificata e rispettosa delle istanze della collettività. La nuova formulazione dell'articolo 132 della Costituzione, (articolo 5) se elimina il riferimento alle delibere degli enti territoriali ai fini dell'attivazione del procedimento di istituzione di nuova regione, nello stesso tempo trasforma il *referendum* delle popolazioni interessate da consultivo in confermativo del progetto di legge costituzionale approvato, e, pertanto, si fonda sulla volontà popolare degli abitanti della costituenda regione.

È immaginabile, quindi, che sulla scorta di queste indicazioni si possa cogliere l'opportunità di ridisegnare le dimensioni regionali in un quadro di insieme molto semplificato anche per effetto di un'altra riforma che abbiamo proposto: la cancellazione delle province e dei cosiddetti micro comuni (articolo 2). È paradossale, come l'abolizione delle province che, sul piano delle proclamazioni di principio, vedrebbe d'accordo quasi tutti

i gruppi parlamentari, dal punto di vista delle azioni concrete non sia stata effettivamente avviata: nessuno compie concretamente un gesto in tal senso! Eppure oggi la provincia viene vissuta come un ente poco partecipato dai cittadini, astrattamente ancorato ad un impianto ordinamentale burocratico di stampo ottocentesco, un ente generatore di costi ingenti e non più sostenibili dalla comunità: si calcola che ben 16 miliardi di spese l'anno vengano assorbite dalle province, risorse che potrebbero essere orientate verso obiettivi concreti di pubblica utilità.

Analogamente, nonostante l'articolo 114 della Costituzione equipari i comuni alle regioni ed allo Stato sotto il profilo dell'autonomia costituzionale è lampante come tale disposizione non possa riferirsi a tutti gli 8.100 comuni italiani: una riduzione del loro numero, accorpando i comuni sotto i 5000 abitanti ai comuni più grandi, favorendo la fusione di comuni o le unioni di comuni, è, parimenti, un'esigenza impellente sia a fini di semplificazione amministrativa che di contenimento dei costi.

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

*(Istituzione del Senato delle autonomie,
riduzione del numero dei parlamentari)*

1. Alla Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 55, le parole «e del Senato della Repubblica» sono sostituite dalle seguenti: «e del Senato delle autonomie»;

b) all'articolo 56:

1) al secondo comma, la parola «seicentotrenta» è sostituita dalla seguente: «trecentoquindici»;

2) al quarto comma, la parola «seicentodiciotto» è sostituita dalla seguente: «trecentodiciotto»;

c) l'articolo 59 è abrogato;

d) all'articolo 60, al primo comma, le parole «Senato della Repubblica» sono sostituite dalle seguenti: «Senato delle autonomie»;

e) all'articolo 83, il secondo comma è abrogato;

f) all'articolo 96, le parole «Senato della Repubblica o» sono soppresse.

Art. 2.

*(Soppressione dei comuni sotto i 5.000
abitanti, delle province e delle città
metropolitane)*

1. Al titolo V della parte seconda della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 114:

1) il primo comma è sostituito dal seguente:

«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Regioni e dallo Stato»;

2) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»;

3) dopo il terzo comma è aggiunto, in fine, il seguente:

«I Comuni devono avere un numero minimo di 5000 abitanti».

b) l'articolo 116 è abrogato;

c) all'articolo 117:

1) al secondo comma, lettera *p*), le parole: «, Province e Città metropolitane» sono soppresse;

2) al sesto comma, terzo periodo, le parole: «, le Province e le Città metropolitane» sono soppresse;

3) il terzo comma è abrogato;

4) al quarto comma, dopo la parola «Stato» sono aggiunte le seguenti: «, salvo che non vi sia contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni»;

d) all'articolo 118:

1) al primo comma, le parole: «Province, Città metropolitane,» sono soppresse;

2) al secondo comma, le parole: «, le Province e le Città metropolitane» sono soppresse;

3) al quarto comma, le parole: «, Città metropolitane, Province» sono soppresse;

e) all'articolo 119:

1) ai commi primo e sesto, le parole: «, le Province, le Città metropolitane» sono soppresse;

2) al secondo comma, le parole: «, le Province, le Città metropolitane» sono soppresse, ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «A tal fine la legge prevede adeguate misure per assicurare che i soggetti di imposta operanti in territori diversi da quelli in cui hanno fissato la propria residenza fiscale contribuiscano alla commisurazione della

quota di gettito tributario relativa al territorio in cui effettivamente operano»;

3) al quarto comma, le parole: «, alle Province, alle Città metropolitane» sono soppresse;

4) al quinto comma, le parole: «, Province, Città metropolitane» sono soppresse ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel rispetto dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, la legge fissa le quote di compartecipazione ai tributi erariali versati nei rispettivi territori di cui al secondo comma del presente articolo, tenendo conto dei dislivelli territoriali, infrastrutturali ed occupazionali esistenti, con particolare riferimento alle aree situate al Sud del Paese.»;

f) all'articolo 120, al secondo comma, le parole: «, delle Città metropolitane, delle Province» sono soppresse;

g) all'articolo 122, al secondo comma:

1) dopo le parole: «o a una Giunta regionale» sono inserite le seguenti: «, a un Consiglio o a una Giunta comunale»;

2) dopo le parole: «o ad altra Giunta regionale,» sono inserite le seguenti: «ad un altro Consiglio o ad altra Giunta comunale,»;

h) all'articolo 131, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «Unione dei comuni (al di sotto dei 5000 abitanti); Comunità montane»;

i) all'articolo 132, al secondo comma, le parole: «della Provincia o delle Province interessate e» sono soppresse e le parole: «Province e» sono sostituite dalla seguente: «i»;

l) all'articolo 133, il primo comma è abrogato;

m) nella rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione, le parole: «le Province,» sono soppresse.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, sono modificate le circoscrizioni e le denominazioni dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, incorporando

tali comuni a quelli con essi confinanti, promuovendo fusioni di comuni, ovvero creando apposite Unioni di comuni. Tale disposizione può essere derogata unicamente nel caso di comuni ubicati in aree montane.

Art. 3.

*(Composizione del Senato delle autonomie –
Formazione delle leggi)*

1. Alla Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 57 è sostituito dal seguente:

«Art. 57. Il Senato delle autonomie è eletto dai consiglieri comunali di ciascuna regione secondo le modalità previste dalla legge.

Lo *status* dei senatori è regolato dalla legge tenendo conto delle funzioni ad essi assegnate dalla Costituzione.

Sono membri di diritto del Senato delle autonomie i componenti delle Giunte regionali designati dai rispettivi Presidenti in relazione alle materie oggetto di discussione.

Il numero dei senatori è di centocinquantaquattro ai quali si aggiungono venti senatori designanti dalle Regioni.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a tre, il Molise ne ha due e la Valle d'Aosta uno.»;

b) all'articolo 72:

1) il primo comma è sostituito dal seguente: « La funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Ogni disegno di legge è esaminato da una Commissione e poi dall'Aula, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.»;

2) dopo il quarto comma sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«Il Senato delle autonomie approva le leggi di bilancio. Un terzo dei componenti il Senato delle autonomie può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge sia sottoposto alla sua approvazione.

Qualora il Senato delle autonomie non approvi un disegno di legge già deliberato dalla Camera dei deputati, quest'ultima è tenuta a riapprovarlo deliberando a maggioranza assoluta dei componenti.»;

c) all'articolo 73, secondo comma, le parole: «Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano» sono sostituite dalle seguenti: «Se la Camera dei deputati ne dichiara»;

d) all'articolo 74 la parola: «Camere», ovunque ricorra, è sostituita dalle seguenti: «Camera dei deputati»;

e) all'articolo 77:

1) al primo comma le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

2) al secondo comma, le parole: «alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce»;

3) al terzo comma le parole: «Le Camere possono» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati può»;

f) l'articolo 78 è sostituito dal seguente:

«Art. 78. La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.»;

g) all'articolo 79, al primo comma, le parole: «di ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

h) all'articolo 80 le parole: «Le Camere autorizzano» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati autorizza»;

i) all'articolo 82, le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati»;

l) all'articolo 83:

1) il primo comma è sostituito dal seguente: «Il Presidente della Repubblica è eletto dalla Camera dei deputati e dal Senato delle autonomie in seduta comune.»;

2) il secondo comma è abrogato;

m) all'articolo 87, al quarto comma, le parole «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati»

n) l'articolo 94 è sostituito dal seguente:

«Art. 94. Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati, la quale l'accorda o la revoca mediante mozione motivata e per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia. Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.»;

o) all'articolo 96 le parole: «del Senato della Repubblica o» sono soppresse.

Art. 4.

(Trasferimento delle funzioni esercitate dalle province soppresse)

1. Gli organi amministrativi delle province cessano da ogni funzione entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. Entro il medesimo termine di cui al comma 1, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire ai comuni e alle loro forme associate le funzioni amministrative esercitate dalle province alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3. Entro il medesimo termine di cui al comma 1, la legge dello Stato, tenendo conto

dei conferimenti effettuati dalle regioni ai sensi del comma 2, disciplina:

a) il trasferimento del personale dipendente dalle province e dagli enti e dalle aziende che esercitano funzioni amministrative delle province, secondo principi di economicità ed efficienza di impiego, conservando al medesimo personale le posizioni giuridiche ed economiche in atto al momento del trasferimento, o loro equivalenti;

b) il trasferimento delle funzioni dei beni e delle risorse finanziarie, strumentali e organizzative delle province agli enti destinatari e la successione nei rispettivi rapporti giuridici e finanziari. Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle funzioni amministrative conferite;

c) la disciplina, anche transitoria, dei tributi, delle partecipazioni, dei canoni e di ogni altra entrata assegnata dalla legge o comunque spettante alle soppresse province.

4. Qualora le disposizioni previste dai commi 2 e 3 non siano state adottate alla scadenza del termine ivi previsto e qualora, in ogni caso, gli enti destinatari delle funzioni non siano ancora in grado di provvedere al loro effettivo esercizio, il Presidente della Giunta regionale e la Giunta regionale esercitano le funzioni già spettanti ai corrispondenti organi delle province soppresse nei rispettivi territori. In caso di inadempimento della regione il Governo provvede ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Art. 5.

(Istituzione di nuove regioni)

1. Il primo comma dell'articolo 132 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, si può disporre la fusione di

Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti. La proposta di legge costituzionale è sottoposta a *referendum* dalle popolazioni della istituenda Regione, le quali deliberano a maggioranza assoluta degli aventi diritto. La legge costituzionale dovrà prevedere la possibilità, nei cinque anni successivi alla sua pubblicazione, che i Comuni ubicati in prossimità dei confini della nuova Regione possano chiedere di aggregarsi alla nuova Regione, ovvero di rimanere nel territorio della Regione oggetto di distacco».

Art. 6.

(Disposizioni transitorie)

1. A seguito dell'abrogazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, di cui all'articolo 1 della presente legge costituzionale, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, lo Stato trasferisce alle regioni le relative funzioni e le necessarie risorse.