

SENATO DELLA REPUBBLICA

----- XV LEGISLATURA -----

N. 1152

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
d'iniziativa dei senatori SALVI e VILLONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 NOVEMBRE 2006

Modifica degli articoli 56, 57, 63, 72, 82, 92, 99, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 132, 133 della Costituzione, per la semplificazione istituzionale e la riduzione dei costi della politica e degli apparati pubblici.

Onorevoli Senatori. – Il tema delle riforme istituzionali è da più di un ventennio all'attenzione del Parlamento. Nel tempo, si sono succeduti i tentativi, più o meno autorevolmente sostenuti, e le proposte. Decentramento autonomistico e federalismo, stabilità e governabilità, rappresentanza e decisione politica hanno affaticato generazioni di studiosi e sostenuto un intenso confronto politico e dottrinario.

Negli anni '90 sono state introdotte nel nostro ordinamento costituzionale innovazioni rilevanti, culminate con l'approvazione del Titolo V della Costituzione nella fase finale della XIII legislatura. Già prima, importanti leggi ordinarie avevano introdotto modifiche molto significative: le leggi sul cd. federalismo amministrativo, quelle sull'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia. Più in generale, era profondamente cambiato il regime dell'azione delle pubbliche amministrazioni, ed in specie il rapporto tra queste e il potere politico a tutti i livelli.

Nel frattempo, peraltro, un fortissimo cambiamento investiva anche il sistema politico. La destrutturazione dei partiti, investiti in pieno dalla gravissima crisi degli anni '90, produceva

frammentazione, personalizzazione e complessiva deresponsabilizzazione della politica. Una politica debole era alla fine tra i principali prodotti del cambiamento che ha investito il nostro sistema. Tra questo fenomeno e le innovazioni istituzionali introdotte si stabiliva una sinergia spesso perversa.

È in questo contesto che si avvia un processo di progressiva "congestione". Si moltiplicano i livelli della rappresentanza. Si creano superfetazioni istituzionali sotto la copertura di una vera o fittizia autonomia e indipendenza rispetto al potere politico. Gli ampi spazi aperti alla decisione politico-amministrativa, soprattutto – ma non solo - in sede regionale e locale, sono occupati con scelte spesso motivate dalla gestione del potere o della visibilità personale di chi amministra e dalla creazione clientelare del consenso. Aumenta a dismisura il numero delle persone che vivono di politica, e da essa traggono reddito o comunque vantaggio.

Manca completamente, nei fatti, un disegno coerente che guardi alle istituzioni e alle strutture pubbliche come elemento necessario della competitività del sistema paese. I numeri, che volgono oggi al basso, di tale competitività si spiegano anche così. Mentre emerge, come espressione eclatante del processo in atto, confuso e non pienamente avvertito finora nella sua portata, il tema degli sprechi e dei costi eccessivi e impropri della politica.

Polemiche e casi emblematici hanno trovato ampio spazio sui mezzi di comunicazione sia nazionali sia locali. Sono state numerose e approfondite le inchieste – anche sulla grande stampa – che hanno evidenziato la pervasività del fenomeno, la sua gravità, il peso intollerabile che ne consegue sulla domanda di sviluppo e di maggiore competitività del sistema-paese.

La risposta del ceto politico, sia di maggioranza sia di opposizione, è stata debole e incerta. Alle (poche) parole non hanno mai fatto seguito fatti concreti. La ragione è persino ovvia. Sprechi e costi eccessivi non sono un dato occasionale ed imprevedibile. Costituiscono invece elemento fondante della politica di oggi. La debolezza dei partiti in specie, la loro elevatissima frammentazione, e la conseguente fragilità del sistema politico nel suo complesso, trovano nelle distorsioni clientelari un paradossale elemento di coesione. Fragilità di sistema e uso clientelare delle risorse si legano in un circuito perverso.

Chi vuole pervenire a una effettiva modernizzazione del paese, a un consolidamento delle istituzioni fisiologico e non drogato dall'accumulo di consensi clientelari, a una crescita di competitività del sistema paese, è chiamato a scelte che superino radicalmente le evidenti debolezze di oggi. Alle medesime scelte è chiamato chi considera l'uso corretto e rigoroso delle risorse disponibili una premessa necessaria ed efficace per politiche di equità e giustizia sociale, e di equilibrata distribuzione territoriale, tese a superare le fratture antiche e nuove che segnano il nostro paese. Questa è oggi la via obbligata per chi vuole costruire un paese più libero, più giusto, più eguale.

Le proposte che qui si avanzano vogliono scrivere nella Carta costituzionale – e quindi al livello più alto del sistema delle fonti del diritto – principi e limiti che correggano le attuali debolezze, pongano confini non superabili da parte del legislatore ordinario, orientino in senso positivo la futura evoluzione del sistema.

Capo I.

Si propone anzitutto la riduzione del numero dei parlamentari, secondo le linee di un dibattito ormai antico, che vede nella riduzione medesima sia l'obiettivo della riduzione dei costi, sia la definizione di un livello di più efficace rappresentanza politica. Si aggiungono però ulteriori proposte sull'organizzazione del Parlamento, guardando a profili che sono stati poco o nulla oggetto di riflessione, e che invece direttamente riflettono i mali del sistema politico prima evidenziati, e non poco contribuiscono all'anomalo lievitare dei costi.

Per questo motivo si introducono norme rigorose sulla limitazione del numero delle commissioni parlamentari, ordinarie e speciali. In tale aumento troviamo il riflesso della frammentazione del sistema politico, che chiede spazi per accomodare una domanda indiscutibilmente di natura partitico-clientelare. E dall'aumento medesimo viene una pesante spinta allo spreco di denaro pubblico, poiché ogni commissione comporta strutture, personale, organi di governo.

Il meccanismo prescelto è quello di legare in una precisa relazione il numero delle commissioni speciali a quelle permanenti, e queste ultime al numero dei componenti del governo, determinato in cifra

assoluta. Con questa ultima indicazione si pone altresì un freno alle spinte degenerative che si sono evidenziate nella nostra più recente esperienza costituzionale, nel senso di una crescente frammentazione del sistema partitico, e di una parallela proliferazione delle posizioni di governo.

E si propone infine la soppressione del CNEL: organo che poteva avere una ragion d'essere alla nascita della Costituzione, ma che certo al giorno d'oggi si mostra come una costosa superfetazione istituzionale. Non è un caso che della sua soppressione si sia discusso di frequente sia in dottrina, sia nelle bicamerali che si sono succedute in materia di riforme istituzionali.

Capo II.

Un'attenzione particolare viene dedicata alle regioni e agli enti locali. All'inizio degli anni '90 il dibattito evidenziava l'insoddisfazione per un sistema ancora – secondo l'opinione prevalente – segnato dal prevalere di un centralismo statalista. La grande crisi politico-istituzionale di quegli anni diede una forte spinta all'articolazione autonomistica dello Stato, e al rafforzamento delle istituzioni territoriali, con l'introduzione di innovazioni importanti, poi culminate nell'approvazione del vigente Titolo V della Costituzione.

Va colto appieno, peraltro, che la spinta autonomistica degli anni '90 esprimeva una debolezza più che una forza del sistema politico. Nell'autonomia si vide la via per rinsaldare un sistema politico-istituzionale gravemente colpito nella credibilità e nella legittimazione, attraverso la novazione democratica di una nuova e più pregnante partecipazione. Il nuovo disegno istituzionale non fu, però, consapevolmente pensato in chiave di efficienza di sistema e di competitività. Né si riuscì a comporre in un disegno organico il nuovo con il preesistente.

L'effetto ultimo è che oggi il sistema delle autonomie può essere visto per un verso come un elemento di forza della complessiva architettura istituzionale. Per altro verso, ne costituisce certamente un punto debole.

Così accade che un medesimo territorio esprima oggi un numero sicuramente eccessivo di livelli di rappresentanza politico

istituzionale. Dal consigliere di circoscrizione, al consigliere comunale, al consigliere provinciale, al consigliere regionale, alla rappresentanza nella comunità montana, a quella nel consiglio regionale delle autonomie, al parlamentare nazionale, al parlamentare europeo. Per non parlare di un numero indeterminato di consorzi, associazioni e ambiti territoriali ottimali, in varia configurazione giuridica. Ne viene una obiettiva "congestione" istituzionale, secondo la formula usata anche si recente dal Capo dello Stato. E consegue un necessario obiettivo di semplificazione.

Così accade, altresì, che lo spostamento di consistenti quote di potere reale verso il basso non abbia prodotto buon governo, trasparenza nei processi decisionali, maggiore responsabilità dei governanti verso i governati. Il mondo delle autonomie è stato investito da polemiche e censure pesanti. Le risposte sono state scarse e flebili. Soprattutto dal punto di vista dell'uso corretto e rigoroso delle risorse pubbliche – che pure dovrebbe essere il primo positivo effetto di un governare più vicino ai cittadini – gli esiti dell'innovazione prodotta nel corso degli anni '90 si mostrano del tutto insoddisfacenti. Non sono mancati casi in cui è cresciuta la dissipazione clientelare delle risorse in un contesto di sostanziale irresponsabilità. Fino a giungere talora - in un momento difficile per la finanza pubblica - al paradossale risultato di una più onerosa imposizione fiscale accompagnata da una peggiore qualità dei servizi forniti ai cittadini.

Si prospettano pertanto scelte anche radicali, tese a ridefinire il sistema delle autonomie nella sua architettura generale, ed in alcuni elementi strutturali e fondativi.

Si propone così la soppressione delle province, che sono da sempre l'elemento più debole nella legittimazione storica e nella presenza istituzionale effettiva. Tra i comuni, portatori di identità civiche spesso plurisecolari o addirittura millenarie, e la regione, soggetto nuovissimo di istituzione ma oggi assai corposo nella definizione dei poteri e nella disponibilità di risorse, le province sono state e sono il vaso di coccio. Una identità debole e un ruolo evanescente, pienamente percepiti come tali dai cittadini. Mentre la perdurante spinta alla creazione di nuove province esprime essenzialmente la spinta di una pratica politica localistica e clientelare.

Tra il comune e la regione, per l'esercizio di funzioni amministrative di area vasta, si ammette invece nella proposta solo l'associazione tra comuni, con la precisa prescrizione che essa debba avvalersi esclusivamente del personale e degli uffici dei comuni associati. Mentre è fatto esplicito divieto dell'introduzione di ulteriori livelli di rappresentanza. In specie, viene abrogato l'art. 123, comma 4, per cui in ogni regione si costituisce un consiglio delle autonomie. Le giuste esigenze di concertazione e partecipazione possono e devono essere assunte e garantite nell'ambito dei procedimenti di formazione della volontà, legislativa o amministrativa, della regione. Non esiste alcun imprescindibile bisogno di creare costose superfetazioni istituzionali di natura rappresentativa. Né si mostra opportuno avviare la regione verso un surrettizio e non dichiarato bicameralismo, soprattutto nel momento in cui proprio al bicameralismo si muovono da più parti censure al livello nazionale.

S'introducono, inoltre, regole stringenti per quanto riguarda l'assetto degli organi costituzionali della regione. Si intende così dare risposta a critiche assai diffuse che sono sorte – soprattutto a seguito dell'adozione dei nuovi statuti regionali – per la proliferazione del numero dei consiglieri, degli assessori, delle commissioni ordinarie e speciali dei consigli regionali.

Si propone, ancora, di spostare dalla potestà concorrente a quella legislativa esclusiva dello Stato la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica", includendo in essa la specifica menzione della potestà di stabilire limiti assoluti e relativo a singole spese o categorie di spesa. Va infatti considerato che la finanza regionale è ancora oggi una finanza essenzialmente di trasferimento. E va detto in chiaro che per un tempo presumibilmente non breve tale situazione non potrà cambiare. Questo non tanto perché una lettura estrema del federalismo fiscale non è accettabile in un paese segnato da una profonda divaricazione strutturale nella distribuzione territoriale delle risorse. Ma soprattutto perché il carico pesantissimo del debito pubblico non consente al nostro paese – ora e nell'immediato futuro - di togliere allo Stato il controllo sostanziale e conclusivo dei meccanismi di finanza pubblica. Mentre rischiamo invece di trovarci in una situazione in cui lo sforzo di risanamento attuato a livello nazionale viene frustrato dalla indisponibilità o incapacità di seguire e assecondare tale sforzo in sede regionale e locale.

Infine, si alzano i limiti di popolazione per la costituzione di nuove regioni, per evitare che spinte localistiche e di egoismo territoriale si traducano nell'ennesima moltiplicazione di inutili e costosissime strutture istituzionali e amministrative.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Capo I

Parlamento, organi costituzionali, pubbliche amministrazioni

Art. 1

Riduzione del numero dei parlamentari

1. Nell'art. 56 comma 2 le parole "seicentotrenta" e "dodici" sono sostituite rispettivamente con le parole "quattrocento" e "otto".
2. Nell'art. 57 comma 2 le parole "trecentoquindici" e "sei" sono sostituite rispettivamente dalle parole "duecento" e "quattro".
2. Nell'art. 57, comma 3, la parola "sette" è sostituita con la parola "cinque".

Art. 2

Riduzione del numero dei componenti dell'Ufficio di presidenza

1. Nell'art. 63 aggiungere in fine al primo comma le parole "composto di due Vicepresidenti e quattro segretari".

Art. 3

Limite al numero delle commissioni parlamentari permanenti o speciali

1. In fine all'art. 72 sono aggiunti i seguenti commi:

"Il numero delle commissioni permanenti non può in nessun caso superare la metà del numero totale dei ministeri.

Possono essere istituite commissioni speciali per funzioni di vigilanza e di controllo, in numero non superiore per ogni legislatura ad un terzo delle commissioni permanenti. Le commissioni bicamerali vengono computate separatamente sul totale riferito a ciascuna camera."

Art. 4

Limite al numero delle commissioni d'inchiesta

1. In fine all'art. 82 è aggiunto il seguente comma

“Il numero totale delle commissioni contemporaneamente istituite non può superare in ciascuna camera un numero pari ad un quarto del numero totale delle commissioni permanenti.”

Art. 5

Limite al numero dei ministri

1. In fine all'art. 92 è aggiunto il seguente comma

“Il numero totale dei ministri, dei vice-ministri e dei sottosegretari non può essere superiore a quaranta.”

Art. 7

Soppressione del Cnel

1. L'art. 99 è soppresso.

Capo II

Regioni ed enti locali

Art. 7

Soppressione delle province

1. Le parole “provincia” e “province” nell'art. 114 commi 1 e 2, nell'art. 117 comma 6, nell'art. 118 commi 1, 2 e 4, nell'art. 119 commi 1, 2 4, 5 e 6, nell'art. 120 comma 2, nell'art. 132 comma 2, sono soppresse

Art. 8

Soppressione dei consigli regionali delle autonomie

1. L'art. 123 comma 4 è soppresso.

Art. 9

Divieto di istituzione di nuovi livelli di rappresentanza

1. Il primo comma dell'art. 133 è sostituito dai seguenti:

“È vietata la istituzione di enti o organi di rappresentanza politica, territoriale, istituzionale a dimensione interregionale, infraregionale o regionale.

Le funzioni amministrative che non possono essere svolte dai singoli comuni, dalle città metropolitane o dalla regione devono essere attribuite ad associazioni di comuni che si avvalgono esclusivamente degli uffici e del personale dei comuni associati.”

Art. 10

Limiti al numero dei consiglieri e degli assessori regionali

1. Nell’art. 121 dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti commi:

“Il numero dei consiglieri di ciascuna regione è determinato in base ai risultati dell’ultimo censimento generale della popolazione, ed è così determinato:

1. trenta consiglieri per le regioni fino a tre milioni di abitanti
2. quaranta consiglieri per le regioni fino a quattro milioni di abitanti
3. cinquanta consiglieri per le regioni fino a cinque milioni di abitanti
4. sessanta consiglieri per le regioni con più di cinque milioni di abitanti.

L’ufficio di presidenza del consiglio regionale è composto da non più di due vicepresidenti, e quattro segretari.

Il numero delle commissioni consiliari permanenti e speciali non può in nessun caso superare il numero totale degli assessori.

I gruppi consiliari sono costituiti con un numero minimo di componenti pari ad un decimo dei consiglieri assegnati alla regione.”

Art. 11

Limiti ai componenti della giunta regionale

1. All’art. 121 è aggiunto in fine il seguente comma:

“La giunta regionale si compone esclusivamente di assessori in numero determinato in ogni regione dallo statuto a non più di un quinto dei consiglieri assegnati alla regione.”

Art. 12
Limiti all'istituzione di nuove regioni

1. Nell'art. 132 comma 1, alle parole "un milione" sono sostituite le parole "due milioni".

Art. 13
Potestà legislativa esclusiva dello Stato
sul coordinamento della finanza pubblica

1. All'art. 117, comma 2, è aggiunta in fine una lettera t):

"t) armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, inclusa la potestà di stabilire limiti assoluti e relativi a singole spese o categorie di spesa."

Nell'art. 117, comma 3, sono soppresse le parole "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;"