



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore VACCARI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 2008

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione
in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione
alla provincia di Belluno dello Statuto di autonomia provinciale

ONOREVOLI SENATORI. - Le province - enti autonomi locali, territoriali, intermedi tra comuni e regioni - hanno nella Repubblica italiana un particolare riconoscimento e godono altresì di garanzia costituzionale in forza dell'articolo 5 della Costituzione, che ha carattere generale e solenne essendo inserito nei dodici «Principi fondamentali» che introducono la Carta: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Com'è noto, tali «principi» rappresentano sia i valori centrali e qualificanti della Repubblica, sia gli obiettivi primari e permanenti che la Costituzione prescrive al legislatore ordinario affinché essi abbiano rigorosa tutela e piena attuazione.

A seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a rafforzamento del principio autonomistico di cui all'articolo 5 - che riguarda tutte le autonomie territoriali locali e che la stessa norma costituzionale tiene a ben distinguere da quello del decentramento amministrativo, che è pure richiamato nel predetto articolo 5 - risultano collegate anche significative norme di carattere ordinamentale. Così è per l'articolo 114: «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato»; per l'articolo 116, terzo comma: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 [materie di potestà concorrente fra Stato e regioni] e le materie indicate dal secondo comma del medesimo arti-

colo alle lettere l) [giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa], limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) [norme generali sull'istruzione] e s) [tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali], possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata»; e per l'articolo 119, primo e secondo comma: «I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

L'autonomia delle province va altresì considerata, sotto il profilo costituzionale, anche per i combinati disposti dell'articolo 116, primo e secondo comma, della Costituzione («Il Friuli Venezia-Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La regione Trentino-Alto-Adige/Südtirol è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano»), e delle disposizioni del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (risultante dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5,

con le modifiche apportate dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1777, dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, e dalla legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, nonché delle modificazioni apportate dalle leggi costituzionali 12 aprile 1989, n. 3, e 23 settembre 1993, n. 2, dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 e dall'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

In forza di questa normativa, alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite «forme e condizioni particolari di autonomia» (articolo 3, terzo comma, dello Statuto) che si concretano, tra l'altro ma non esclusivamente, nella potestà legislativa primaria in numerose e importanti materie (articolo 8 dello Statuto) e nella potestà legislativa secondaria in altre rilevanti materie (articolo 9 dello Statuto).

Alle province di Trento e di Bolzano sono anche attribuite, o devolute, cospicue quote del gettito delle entrate tributarie dello Stato percepite nei rispettivi territori (articoli 70, 71, 75 e 78 dello Statuto).

È evidente che in questo modo si è creata e andata consolidandosi sempre più una grave situazione di «disparità di condizione costituzionale» tra i cittadini delle due province di Trento e di Bolzano e quelli delle altre province che non possono fruire della stessa normativa richiamata.

Lo scopo del presente disegno di legge costituzionale è in primo luogo quello di superare, dal punto di vista costituzionale, l'ormai insostenibile e ingiustificabile «discriminazione» denunciata e che coinvolge i diritti dei cittadini e delle loro istituzioni territoriali di autonomia, in particolare delle province.

Sul piano generale il disegno di legge costituzionale evidenzia infatti come in forza dei «principi fondamentali» della Costituzione, debbano essere eliminate due gravi e dannose violazioni di essenziali principi costituzionali. Esse riguardano, anzitutto, l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla

legge, che deve essere attuata sempre e senza distinzione alcuna di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali (articolo 3 della Costituzione). E sotto questo profilo, la discriminazione costituzionale che favorisce, ad esempio, i cittadini della provincia di Trento, per la quale non si possono certamente invocare le particolari condizioni storiche ed etno-linguistiche di Bolzano, rispetto ai cittadini delle province prive dello statuto speciale, non può non essere sollecitamente eliminata.

La seconda violazione costituzionale è rappresentata dalla mancata effettiva attuazione, o comunque dalla parziale attuazione, a favore delle province del «diritto all'autonomia» che è sancito in termini assai netti e perentori nell'articolo 5 della Costituzione e che risulta prescritto nella parte ordinamentale della stessa Costituzione, nelle norme della parte seconda, titolo V, come riformato.

In termini propositivi il presente disegno di legge costituzionale vuole, oltre che rendere coerenti ed effettive le norme concernenti l'ordinamento della Repubblica con i «Principi fondamentali» per quanto previsto e prescritto in materia di autonomie, assicurare anche la loro piena e sollecita attuazione.

Tutto ciò tenendo conto di un contesto culturale, socio-economico, di competitività «di aree produttive» che si colloca entro il mercato unico e la moneta unica europei ed entro la globalizzazione delle comunicazioni, delle produzioni, degli scambi. Per conseguire questi essenziali obiettivi, senza i quali la Costituzione risulta inattuata e disattesa e le autonomie diventano una pura velleità, il presente disegno di legge costituzionale intende dare effettiva attuazione agli articoli 114, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione, onde assicurare vigenza giuridica al principio autonomistico e promuovere effettivamente le autonomie locali, adeguando così i principi e i metodi della legislazione repubblicana alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Su queste premesse di principio, di coerenza e di effettività, occorre dare concreta attuazione al pluralismo istituzionale e autonomistico della Repubblica sancito dal nuovo articolo 114 della Costituzione, laddove i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, che insieme costituiscono la Repubblica, sono riconosciuti espressamente come enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni. In tale contesto normativo-costituzionale e in virtù del principio di sussidiarietà, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome, mentre la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di sua esclusiva potestà e salva delega alle regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni e alle province autonome in ogni altra materia. I comuni, le province e le città metropolitane hanno comunque potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato.

Il quadro autonomistico risulta in questo modo più equilibrato con il vantaggio del perseguimento dell'obiettivo della funzionalità, della separazione delle competenze e dei ruoli di legislazione e di gestione tra i diversi «enti autonomi» che operano sul territorio dello Stato, con cooperazione e responsabilizzazione di ciascun ente.

Costituisce un ulteriore elemento di equilibrio autonomistico la conservazione alle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia-Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e alle due province autonome di Trento e di Bolzano delle forme e delle condizioni di autonomia regionale e provinciale stabilite dai loro rispettivi Statuti vigenti e dalle relative leggi costituzionali. Tuttavia, nel presente disegno di legge costituzionale viene affermata, come profonda innovazione istituzionale, la possibilità che a tutte le province, tramite specifici Statuti di autonomia provin-

ziale adottati con legge costituzionale, siano attribuite forme e condizioni particolari di autonomia normativa, finanziaria, organizzativa e amministrativa adeguate ai caratteri comunitari delle popolazioni e dei territori, alle loro culture, storie, nonché alle caratteristiche produttive, economiche e sociali e alla loro contribuzione all'Erario. Si tratta di una opzione di autonomia e di assunzione di responsabilità che deve essere offerta a ciascuna provincia che ritenga di avere le caratteristiche indicate, nonché i tassi di sviluppo e di crescita in grado di sorreggere una struttura istituzionale di autonomia provinciale come quella delineata e che si rifà molto da vicino al modello già esistente e positivamente operante nelle province autonome di Trento e di Bolzano. Tenendo conto delle diffuse aspirazioni di molte province, il presente disegno di legge costituzionale prevede già mediante l'introduzione dell'articolo 116-bis della Costituzione (articolo 3 del disegno di legge costituzionale) che, in attuazione del principio autonomistico, alla provincia di Belluno sia attribuito lo Statuto di autonomia provinciale, avendo essa tutti i requisiti indicati.

Le specificità proprie della provincia di Belluno, sia sotto il profilo dell'identità culturale e storica sia del «capitale umano», che di produttività sorreggono la richiesta di attribuzione dello Statuto di autonomia provinciale.

La provincia di Belluno ha una superficie di 3.680 kmq e una popolazione di 209.500 abitanti, concentrata prevalentemente su pochi grossi centri urbani, come Belluno, Feltre, Ponte nelle Alpi, Pieve di Cadore e Cortina; in crescita sono anche Sedico e Santa Giustina.

Ne consegue che la densità abitativa provinciale media è quindi di 57 abitanti per kmq; questo dato sta a significare la specificità prevalentemente montana della provincia di Belluno con tutte le difficoltà a ciò collegate.

Le attività economiche prevalenti, per molti anni, sono state l'agricoltura e l'allevamento.

Un'attenzione per la viabilità, e il conseguente insediamento artigianale e industriale, hanno avuto in sostanza inizio dopo il disastro del Vajont.

Questo sviluppo economico, del secondario e del terziario, simile a quello delle province più industrializzate della pianura veneta, ha portato un miglioramento della provincia, ma, inevitabilmente con esso, si sono evidenziati problemi che a tutt'oggi attendono interventi risolutivi o migliorativi.

È da sottolineare poi che la provincia di Belluno confina ad ovest con le province autonome di Trento e di Bolzano e ad est con la regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia.

La necessità urgente di disporre di una «reale autonomia provinciale» secondo il modello di Trento e di Bolzano che bene si adatta alla realtà bellunese nasce dall'attuale stato di impotenza normativa e finanziaria in cui si trovano tutte le «autonomie» della provincia di Belluno e, in primo luogo, quella provinciale che è di coordinamento e di programmazione. Di fronte all'intensa e vitale dinamica produttiva, commerciale e turistica della comunità che rappresenta, la provincia di Belluno non ha oggi la possibilità di sorreggere come dovrebbe (e come la comunità richiede) con infrastrutture, viabilità, formazione, servizi alle persone e qualità della vita, i suoi abitanti. Un'autonomia provin-

ziale effettiva comporta la responsabilità della rappresentanza democraticamente scelta, la potestà legislativa, la devoluzione o l'attribuzione di congrue quote del gettito fiscale prodotto nel territorio. L'introduzione della specifica richiesta di autonomia per la provincia di Belluno che il presente disegno di legge costituzionale prevede non prefigura alcuna posizione di privilegio, ma solo l'attuazione di forme variabili di geometria costituzionale del tutto in linea con il principio autonomistico delineato nel titolo V della parte seconda della Costituzione.

Solo in tale modo è possibile togliere il tema dell'autonomia in generale, e di quella provinciale in particolare, dall'astrattezza retorica e dall'impotenza pratica in cui oggi tutte le autonomie sono immerse e paralizzate.

Occorre dimostrare di avere fiducia nelle capacità di autogoverno delle province, soprattutto di quelle province che, come Belluno ed altre, sono state, con il loro enorme impegno di lavoro e di sopportazione di gravi oneri fiscali, le vere artefici dell'entrata dell'Italia nel mercato della moneta unica europea. Un'autonomia reale e affidata alle istituzioni provinciali e locali, secondo quanto prevede il progetto di legge costituzionale illustrato, è condizione imprescindibile per restare in Europa con dignità e con la giusta forza che nasce da istituzioni che sono vicine alla realtà quotidiana, con partecipazione, efficienza e sollecitudine.

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

1. Dopo l'articolo 114 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 114-*bis*. - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia statutaria, normativa, finanziaria, organizzativa e amministrativa.

La potestà legislativa è ripartita fra le Regioni, le Province e lo Stato.

Alle Province autonome sono attribuite forme e condizioni di autonomia normativa, finanziaria, organizzativa e amministrativa adeguate ai caratteri comunitari delle popolazioni e dei territori, alle loro culture, storie, caratteristiche produttive, economiche e sociali, nonché alla loro contribuzione globale all'erario secondo specifici Statuti adottati con legge costituzionale e denominati "Statuti di autonomia"».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 116 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 116-*bis*. - Alla provincia autonoma di Belluno sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo il rispettivo Statuto di autonomia adottato con legge costituzionale».

Art. 3.

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «e dalle Regioni» sono sostituite dalle seguenti: «, dalle Regioni e dalle Province autonome»;

b) al quinto comma, le parole: «di Trento e di Bolzano» sono soppresse;

c) al sesto comma, secondo periodo, dopo le parole: «alle Regioni» sono inserite le seguenti: «e alle Province autonome».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 133 della Costituzione, nell'ambito del titolo V della parte seconda, è aggiunto, in, fine, il seguente:

«Art. 133-*bis*. - Ai fini dell'adozione degli Statuti di autonomia provinciale di cui all'articolo 114-*bis*, i cittadini delle province interessate presentano un apposito progetto di legge costituzionale, redatto in articoli, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 71, secondo comma. Il progetto di legge costituzionale deve essere corredato da una relazione illustrativa delle caratteristiche comunitarie territoriali, socio-demografiche, storiche e culturali, nonché dello sviluppo economico della provincia e della capacità contributiva globale per la quale viene chiesta l'attribuzione dello Statuto di autonomia.

Il Presidente e il Consiglio della provincia per la quale si chiede l'adozione dello Statuto di autonomia devono inviare alla Camera presso la quale il progetto di legge costituzionale è stato presentato, entro dieci giorni dalla medesima data di presentazione, disgiuntamente tra loro e nella forma di cui all'articolo 50, il loro parere, obbligatorio ma non vincolante, sul merito del progetto di legge costituzionale presentato dai cittadini».

