

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2982

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa della senatrice BOLDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 2004

—————

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione alla provincia del Verbano Cusio Ossola 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 perchè 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, primo comma: «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 articolo alle lettere l) (giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale e 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 (risul-

tante dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, 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, come modificato dalle leggi costituzionali 12 aprile 1989, n. 3, e 23 settembre 1993, n. 2, e dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

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 ed è 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, che coinvolge i diritti dei cittadini e delle loro istituzioni territoriali di autonomia, in particolare delle province.

In particolare, la provincia del Verbano Cusio Ossola (VCO) appartiene geograficamente al territorio dell'arco alpino, a quel territorio cioè che parte dalla Valle d'Aosta ed arriva fino al Friuli-Venezia Giulia, passando attraverso il Trentino-Alto Adige, territorio che gode di ampi livelli di autonomia amministrativa e, soprattutto, fiscale.

Inoltre, questa provincia si trova ad essere penalizzata per essere situata all'interno di una regione a statuto ordinario, mentre il resto del territorio alpino nazionale con caratteristiche analoghe è compreso in regioni a statuto speciale o, addirittura, confina inoltre con i Cantoni svizzeri dotati di maggiore autonomia amministrativa e fiscale, per cui si trova a competere con realtà più forti e concorrenziali con mezzi, spesso, inadeguati che ne limitano la crescita.

La provincia del VCO è composta da 77 comuni (di cui 75 montani) ed ha una popolazione pari a circa 159.000 abitanti.

Una peculiarità che va accennata è la presenza al suo interno di minoranze etniche (*walser* in particolare).

Sul piano generale, il presente disegno di legge costituzionale evidenzia quindi come in forza dei «Principi fondamentali» della Costituzione, debbano essere eliminate due gravi e dannose violazioni proprio 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, di cui al citato titolo V della parte seconda.

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 e 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 assicurarne 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 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 provinciale 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 e 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 il nuovo articolo 116-*bis*

della Costituzione (articolo 3 della proposta) che, in attuazione del principio autonomistico, alla provincia del Verbano Cusio Ossola sia attribuito lo statuto di autonomia provinciale, avendo essa tutti i requisiti indicati.

La necessità urgente di disporre di una «reale autonomia provinciale» secondo il modello di Trento e di Bolzano, che bene si adatta alla realtà di questa «particolare» provincia piemontese, nasce dall'attuale stato di impotenza normativa e finanziaria in cui si trovano tutte le «autonomie» del VCO e, in primo luogo, quella provinciale che è di coordinamento e di programmazione. Di fronte all'intensa e vitale dinamica produttiva e commerciale della comunità che rappresenta, la provincia del VCO 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 provinciale 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. A questo riguardo, il disegno di legge costituzionale prevede all'articolo 5 le percentuali minime delle quote del gettito fiscale che devono essere devolute, o attribuite, al fine di

assicurare alla provincia di poter efficacemente intervenire nelle materie in ordine alle quali i poteri normativi e di amministrazione, con il concorso dei comuni, sono essenziali e determinanti per garantire la crescita umana e lo sviluppo economico-sociale del territorio. L'introduzione della specifica richiesta di autonomia per la provincia del Verbano Cusio Ossola, 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 concedendo loro, dunque, un'autonomia reale affidata alle istituzioni provinciali e locali, secondo quanto prevede il disegno di legge costituzionale illustrato, come 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 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. Il primo comma dell'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Alle Regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle quali la Regione si articola, sono confermate e garantite costituzionalmente le forme e condizioni di autonomia regionale e provinciale stabilite dai rispettivi statuti vigenti e dalle relative leggi costituzionali».

2. Il secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione è abrogato.

Art. 3.

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

«Art. 116-*bis*. - Alla Provincia del Verbano Cusio Ossola sono attribuite le competenze legislative e amministrative secondo lo statuto di autonomia adottato dal consiglio provinciale».

Art. 4.

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

a) al primo comma, dopo le parole: «dalle Regioni» sono inserite le seguenti: «e 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. 5.

1. All'articolo 119 della Costituzione, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Per consentire alle Province con statuto di autonomia di svolgere adeguatamente le competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, una quota del gettito fiscale prodotto nel territorio provinciale, comunque non inferiore al 60 per cento del gettito di tutti i tributi, con l'esclusione dell'imposta sul valore aggiunto interna, per la quale la predetta quota è pari al 70 per cento del gettito, e dell'imposta sul valore aggiunto per l'importazione, per la quale la medesima quota è pari al 10 per cento, è attribuita alla Provincia stessa. L'attribuzione ha luogo sulla base delle disposizioni emanate con legge dello Stato nel ter-

mine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello statuto. In caso di mancata emanazione della legge entro il predetto termine, i competenti uffici erariali provinciali procedono comunque alla trattenuta delle quote indicate e alla loro immediata devoluzione alla Provincia interessata».

Art. 6.

1. Dopo l'articolo 133 della Costituzione, è inserito il seguente:

«Art. 133-*bis*. - Ai fini dell'adozione degli statuti di autonomia provinciale, i cittadini delle Province interessate presentano un apposito progetto di legge costituzionale, redatto in articoli, ai sensi dell'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 e della capacità contributiva globale della Provincia per la quale viene chiesta l'attribuzione dello statuto di autonomia.

Il presidente e il consiglio della Provincia per la quale è stata richiesta l'adozione dello statuto di autonomia devono inviare alla Camera presso la quale il relativo progetto di legge costituzionale è stato presentato, entro dieci giorni dalla data della 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 ai sensi del primo comma».