

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3926

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore AVOGADRO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MARZO 1999

—————

Modifiche alla Costituzione concernenti l’attribuzione alla
provincia di Savona dello Statuto di autonomia provinciale

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le Province - enti autonomi locali, territoriali intermedi tra Comuni e Regioni - hanno, in via di mero principio nella Repubblica italiana, un particolare riconoscimento e godono, altresì, di garanzia costituzionale ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione che ha carattere generale e solenne essendo inserito nei dodici principi fondamentali che introducono la Carta. 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 rafforzare il principio generale autonomistico di cui all'articolo 5 della Costituzione - che riguarda tutte le autonomie locali territoriali e che la stessa normativa costituzionale tiene a ben distinguere da quello del decentramento amministrativo, pure richiamato nel citato articolo 5 - va ricordato che nella Costituzione sono ad esso anche collegate significative norme di carattere ordinamentale: parte seconda, titolo V, articoli 114 («La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni») e articolo 128 («Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni»).

L'autonomia delle Province va altresì considerata, sotto il profilo costituzionale, anche per i combinati disposti dall'articolo 116 della Costituzione («Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo Statuti speciali adottati con leggi costituzionali») e delle disposizioni del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trenti-

no-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, della legge 31 dicembre 1962, n. 1777, della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, e della legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, nonchè delle modificazioni apportate dalle leggi costituzionali 12 aprile 1989, n. 3, 23 settembre 1993, n. 2, 30 novembre 1989, n. 386.

Ai sensi di questa normativa, alle Province autonome di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia (articolo 3, terzo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) che si concretano, tra l'altro, ma non esclusivamente, nella potestà legislativa primaria in numerose ed importanti materie (articolo 8 dello Statuto) e nella potestà legislativa secondaria in altre rilevanti materie (articolo 9 dello Statuto). Alle Province autonome 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 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 essere destinatari della normativa richiamata. Tale discriminazione appare gravemente lesiva di alcuni fondamentali principi della Costituzione, soprattutto in una situazione parlamentare ed istituzionale nazionale nella quale da circa tre lustri - ed attraverso l'attività di ben tre Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali e di altre iniziative sia governative sia parlamentari e delle Regioni -, la revisione dell'intera par-

te seconda della Costituzione e, quindi, anche dell'intero titolo V, è stata posta come impegno inderogabile primario.

Indipendentemente, quindi, dalle conseguenze gravissime che i mancati risultati della terza Commissione bicamerale - istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 - palesano a danno di tutte le autonomie, risulta ormai pacifico che, nel dibattito politico e parlamentare, nell'opinione pubblica e nella comune cultura giuridico-politica, il nucleo essenziale ed innovativo delle progettate, ma sinora totalmente mancate, riforme, è individuato proprio nella piena attuazione costituzionale delle autonomie locali, nel completamento e nella traduzione nell'ordinamento del principio fondamentale autonomistico di cui all'articolo 5 della Costituzione.

Il presente disegno di legge costituzionale, che viene qui illustrato, propone una revisione profonda di tutte le norme riguardanti in modo specifico le Province, quali risultano essere attualmente normate dagli articoli 114 e seguenti, che formano il titolo V della parte seconda della Costituzione.

Lo scopo è in primo luogo quello di superare, dal punto di vista costituzionale, l'ormai insostenibile ed ingiustificabile discriminazione sopra denunciata e che coinvolge, insieme ai diritti dei cittadini, anche quelli 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 della Repubblica 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 pubbliche, condizioni personali e sociali (articolo 3 della Costituzione). In effetti, la discriminazione costituzionale che favorisce, ad esempio, i cittadini della Provincia di Trento, per la quale non si possono certamente invocare le particolari condizioni sto-

riche, etno-linguistiche e di garanzia internazionale di Bolzano, rispetto ai cittadini delle Province prive dello Statuto speciale, non può essere sollecitamente eliminata.

La seconda violazione costituzionale è rappresentata dalla mancata attuazione a favore delle Province del diritto di autonomia che è sancito in termini prescrittivi assai netti e perentori nell'articolo 5 della Costituzione, ma che risulta da sempre reso inoperante ed inefficace nella parte ordinamentale della stessa Costituzione a causa, come già accennato, di alcune norme del titolo V della parte seconda della Carta.

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 dall'articolo 5 della Costituzione, 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 europea 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 delinea una revisione degli articoli 114, 115, 116, 117 e 118 della Costituzione per dare giuridica vigenza al principio autonomistico e per promuovere effettivamente le autonomie locali e adeguare così i principi ed i metodi della legislazione repubblicana alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Su queste premesse di principio, di coerenza e di effettività può essere delineato e costruito un autentico pluralismo istituzionale ed autonomistico della Repubblica che, secondo questa nuova normativa, non più si riparte in Regioni, Province e Comuni (articolo 114 della Costituzione) ma, correttamente dal punto di vista costituzionale, ri-

sulta costituita dai Comuni, dalle Regioni, dalle Province e dallo Stato.

Una pari dignità è conseguentemente prevista espressamente tra le autonomie dei Comuni, delle Province e delle Regioni che sono tutti classificati e definiti come enti autonomi. Ad essi sono attribuiti distinti quanto effettivi e complessi poteri e funzioni articolati secondo il principio di sussidiarietà derivante, tra l'altro, dalle statuizioni del Trattato di Maastricht e dalle conseguenti limitazioni della sovranità nazionale, non ancora recepite e formalizzate nella Costituzione (articolo 11 della Costituzione).

Infine, per accennare solo agli elementi di maggiore caratterizzazione generale della revisione, la potestà legislativa viene ripartita tra le Regioni, le Province e lo Stato mentre le funzioni regolamentari e amministrative sono attribuite ai Comuni.

Il quadro autonomistico viene in questo modo nettamente riequilibrato e reso vitale e vigoroso con il vantaggio della funzionalità, della separazione delle competenze e dei ruoli di legislazione e gestione tra i diversi enti autonomi, che operano sul territorio, e lo Stato, e della cooperazione nella responsabilizzazione di ciascun ente.

Un ulteriore elemento di riequilibrio e di affermazione dell'eguaglianza costituzionale tra tutti i cittadini è, poi, rappresentato dalla conservazione alle Regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige ed alle due Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle quali già oggi quest'ultima si articola, delle forme e condizioni di autonomia regionale e provinciale stabilite dai loro vigenti Statuti di autonomia e dalle relative leggi costituzionali. Tuttavia, come profonda innovazione istituzionale, viene affermata la possibilità che a tutte le Province siano attribuite, tramite specifici Statuti di autonomia provinciale adottati con leggi costituzionali, forme e condizioni particolari di autonomia normativa, finanziaria, organizzativa ed amministrativa adeguate ai caratteri comunitari delle popolazioni e dei territori, alle loro

culture, storie, nonché alle caratteristiche produttive, economiche e sociali ed alla loro contribuzione all'erario.

Si tratta di una opzione di autonomia e di assunzione di responsabilità che in un momento storico e politico di così accentuata e grave crisi, com'è quella attuale, deve essere offerta alla provincia di Imperia che ha senza dubbio le caratteristiche sopra indicate, nonché un tasso di sviluppo e di crescita capace di sorreggere una struttura istituzionale di autonomia provinciale come quella delineata, che si rifà molto da vicino al modello già esistente e positivamente operante nella provincia di Trento. Questa possibilità di optare per il nuovo regime costituzionale, o di conservare l'attuale deve essere introdotta con la migliore sollecitudine e deve essere operante subito perchè i cittadini della provincia di Imperia sono fortemente interessati ad uscire dall'inerzia nella quale sono costretti. Tenendo conto di questo esposto è nato un Comitato di sostegno al presente disegno di legge costituzionale che è maturato dopo un periodo di ricerca e di discussione con la popolazione di Imperia.

Tenendo perciò conto di tutte queste diffuse situazioni ed aspirazioni, si prevede già mediante l'articolo 116-*bis* della Costituzione (articolo 5), che in attuazione del disegno autonomistico sopradelineato, avendo la provincia di Imperia tutti i requisiti indicati, le sia attribuito lo Statuto di autonomia provinciale.

Le specificità proprie della provincia di Imperia, sia sotto il profilo della identità culturale e storica sia del capitale umano e in termini di produttività, sorreggono la richiesta di attribuzione dello Statuto di autonomia provinciale.

Di fronte all'intensa e vitale dinamica produttiva e commerciale della comunità che rappresenta, la provincia di Imperia 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. La necessità urgente di disporre di

una reale autonomia provinciale, secondo il modello delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che bene si adatta alla realtà di Imperia, nasce dall'attuale stato d'impotenza normativa e finanziaria e ciò continuerà ad essere impossibile sino a quando il quadro normativo-costituzionale non sarà modificato secondo le linee che il presente disegno di legge costituzionale indica con precisione e fattibilità.

L'introduzione della specifica richiesta di autonomia per la provincia di Imperia nella prevista revisione costituzionale, non prefigura alcuna posizione di privilegio, ma solo l'attuazione di forme variabili di geometria costituzionale del tutto in linea con il principio autonomistico che è rifiuto dell'appiattimento e della uniformità che uccidono ogni spirito di iniziativa e di intrapresa. Solo con simili procedure è possibile togliere il tema dell'autonomia in generale - e quella provinciale in particolare - dall'astrattezza retorica e dall'impotenza pratica in cui

oggi tutte le autonomie sono immerse e paralizzate.

Un sano ed ottimistico empirismo suggerisce di avere fiducia nei principi, nelle capacità di autogoverno delle Province, soprattutto di quelle che - come la provincia di Imperia - e come altre, sono state, con il loro enorme impegno di lavoro e avendo sopportato e continuando a sopportare un altrettanto enorme onere fiscale, le vere artefici dell'entrata dell'Italia nella moneta unica europea. Va ora tenuto ben presente che un'autonomia reale ed affidata alle istituzioni provinciali e locali, secondo quanto prevede il presente disegno di legge costituzionale sinteticamente illustrato, è condizione imprescindibile per restare in Europa con dignità e con la giusta forza che nasce da istituzioni che sono vicine alla fatica quotidiana che sarà sempre più ardua e difficile per tutti e che, perciò, dovrà trovare le istituzioni partecipi, sollecite ed efficienti.

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

1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 114. - La Repubblica, allo scopo di rendere effettivo il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, è costituita dai Comuni, dalle Regioni, dalle Provincie e dallo Stato».

Art. 2.

1. L'articolo 115 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 115. - I Comuni, le Provincie e le Regioni sono tutti enti autonomi con propri poteri e funzioni, stabiliti dalla Costituzione ed articolati secondo il principio di sussidiarietà».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 115 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 115-bis. - I Comuni, le Provincie e le Regioni hanno tutti autonomia statutaria, normativa, finanziaria, organizzativa ed amministrativa.

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

Alle Provincie sono attribuite forme e condizioni di autonomia normativa, finanziaria, organizzativa ed amministrativa adeguate ai caratteri comunitari delle popolazioni e dei territori, alle loro culture, storie, caratteristiche produttive, economiche e sociali, nonchè alla loro contribuzione globale

all'erario secondo specifici Statuti adottati con leggi costituzionali e denominati Statuti di autonomia provinciale.

È attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative anche nelle materie nelle quali la potestà legislativa spetta allo Stato, alle Regioni o alle Provincie, salve le funzioni espressamente attribuite alle Regioni, alle Provincie o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali e dalle leggi ordinarie, senza duplicazioni di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità.

Tutti gli atti normativi o regolamentari delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito».

Art. 4.

1. L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 116. - Alle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, nonché alla regione Trentino-Alto Adige, articolata nelle due provincie autonome di Trento e di Bolzano sono garantite costituzionalmente le forme e le condizioni di autonomia regionale e provinciale stabilite dai loro Statuti vigenti».

Art. 5.

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

«Art. 116-bis. - Alla provincia di Savona sono attribuite le competenze legislative ed amministrative di cui all'articolo 117-bis, secondo uno Statuto provinciale di autonomia adottato con legge costituzionale».

Art. 6.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. - Entro il territorio di una stessa regione possono coesistere Provincie

con uno Statuto di autonomia provinciale e Provincie con Statuto ordinario.

Nei confronti delle Provincie nelle quali vige lo Statuto di autonomia provinciale la Regione emana norme legislative, con esclusivo carattere di programmazione e di coordinamento, tenuto conto delle competenze provinciali, nelle seguenti materie:

- 1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto;
- 2) espropriazione per pubblica utilità per le opere pubbliche di propria competenza;
- 3) regolamentazione dell'ordinamento degli enti preposti alla erogazione delle cure sanitarie o comunque operanti nel campo sanitario ed ospedaliero;
- 4) ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza di carattere regionale;
- 5) ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale».

Art. 7.

1. Dopo l'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 117-*bis*. - Ogni Provincia alla quale è attribuito lo Statuto di autonomia provinciale ha competenza di legislazione e di amministrazione nelle seguenti materie:

- 1) indirizzi generali di assetto e coordinamento del territorio provinciale, circoscrizioni comunali;
- 2) toponomastica provinciale;
- 3) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto;
- 4) tutela, conservazione e sviluppo del patrimonio storico, culturale, artistico e popolare, delle tradizioni, storia, lingue e dialetti;
- 5) usi e costumi locali, biblioteche, accademie, istituti, musei ed altre istituzioni culturali aventi carattere provinciale;

6) organizzazione di manifestazioni e di attività artistiche, culturali ed educative locali, anche con i mezzi radiotelevisivi;

7) urbanistica, piano territoriale provinciale e piani regolatori comunali;

8) difesa del suolo, tutela e valorizzazione ambientale e del paesaggio, prevenzione delle calamità;

9) usi civici;

10) ordinamento delle minime proprietà agricole e di quelle di collina e di montagna;

11) artigianato;

12) edilizia comunque sovvenzionata;

13) porti marittimi e lacuali;

14) fiere e mercati;

15) tutela, utilizzazione e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;

16) miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;

17) caccia e pesca;

18) agricoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna;

19) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale;

20) comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia;

21) assunzione diretta o partecipata di servizi pubblici e loro gestioni a mezzo di aziende speciali;

22) turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci;

23) agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica;

24) espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale;

25) costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza, l'orientamento al lavoro e per l'aggiornamento permanente nonché la riqualificazione dei lavoratori disoccupati;

26) opere idrauliche, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

27) assistenza e beneficenza pubblica;

28) scuola materna;

29) assistenza scolastica per i settori nei quali le Province hanno competenza legislativa;

30) addestramento e formazione professionale, anche *post*-laurea e di specializzazione;

31) polizia locale urbana e rurale;

32) istruzione elementare e secondaria, ovvero media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica;

33) commercio;

34) apprendistato e lavoro;

35) incremento della produzione industriale attraverso la creazione di poli tecnologici ed incubatoi per l'innovazione;

36) igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ospedaliera;

37) attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature;

38) esercizi pubblici;

39) utilizzazione a livello provinciale delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico;

40) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni;

41) servizi antincendi;

42) sviluppo della cooperazione.

Per consentire alle Province con lo Statuto di autonomia provinciale di svolgere adeguatamente le competenze di legislazione e di amministrazione nelle materie di cui al primo comma, è attribuita alle Province stesse una congrua quota del gettito fiscale prodotto nel territorio provinciale e, comunque, non inferiore al 60 per cento del gettito di tutti i tributi, con l'esclusione dell'IVA interna per la quale la devoluzione è pari al 70 per cento del gettito, e dell'IVA per l'importazione, per la quale la devoluzione è pari ai al 40 per cento del gettito.

La devoluzione ha luogo secondo norme approvate dal Parlamento entro novanta giorni dall'adozione dello Statuto. La mancata approvazione delle norme comporta l'obbligo inderogabile da parte dei competenti uffici erariali provinciali di procedere alla trattenuta delle quote indicate nel secondo comma ed alla loro immediata devoluzione alla Provincia interessata».

Art. 8.

1. Dopo l'articolo 117-*bis* della Costituzione, introdotto dall'articolo 7 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 117-*ter*. - La Regione emana norme legislative per le seguenti materie per le Province nelle quali non vige lo Statuto di autonomia provinciale:

- 1) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- 2) circoscrizioni comunali;
- 3) polizia locale urbana e rurale;
- 4) fiere e mercati;
- 5) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- 6) istruzione artigiana professionale ed assistenza scolastica;
- 7) musei e biblioteche di enti locali;
- 8) urbanistica;
- 9) turismo ed industria alberghiera;
- 10) tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
- 11) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- 12) navigazione e porti lacuali;
- 13) acque minerali e termali;
- 14) cave e torbiere;
- 15) caccia;
- 16) pesca nelle acque interne;
- 17) agricoltura e foreste;
- 18) artigianato;
- 19) altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

Art. 9.

1. All'articolo 118 della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«I commi primo e terzo non si applicano alle Province aventi uno Statuto di autonomia provinciale».

Art. 10.

1. Gli articoli 128, 129 e 130 della Costituzione sono abrogati.

Art. 11.

1. Il Presidente ed il Consiglio della Provincia per la quale si richiede lo Statuto di autonomia provinciale, entro dieci giorni dalla deliberazione delle Camere sul progetto di legge costituzionale, devono inviare al Parlamento, disgiuntamente tra loro e nella forma di cui all'articolo 50 della Costituzione, il loro parere, obbligatorio ma non vincolante, sul merito del provvedimento legislativo.

2. Le leggi costituzionali riguardanti l'attribuzione di Statuti di autonomia provinciale approvate dal Parlamento sono, comunque, prima della data della loro entrata in vigore, sottoposte a *referendum* popolare esteso ai cittadini residenti nelle Province interessate.