



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore STUCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 APRILE 2013

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

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 fondamentali» rappresentano sia i valori centrali e qualificanti della Repubblica, sia gli obiettivi primari e permanenti che la Costituzione prescrive al legislatore ordinario perché 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». L'articolo 116, terzo comma, prevede inoltre che 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. L'articolo 119, primo e secondo comma prevede, in fine, che 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 ed 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 alloro 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 in base al quale 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 mentre 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, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (risultante 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), nonché delle modificazioni apportate 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, del citato testo unico) che si concretano, tra l'altro ma non esclusivamente, nella potestà legislativa primaria in numerose e importanti materie (articolo 8 del citato testo unico) e nella potestà legislativa secondaria in altre rilevanti materie (articolo 9 del citato testo unico).

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 del citato testo unico).

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.

Sul piano generale il presente 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 giuridica vigenza al principio autonomistico e promuovere ef-

fettivamente 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 competenza e, salvo delega, alle regioni. In ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle regioni e alle province autonome. 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 fonti 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 vigenti statuti e dalle rela-

tive leggi costituzionali. Tuttavia, nel presente disegno di legge costituzionale è 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, 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 del disegno di legge costituzionale) che, in attuazione del principio autonomistico, alla provincia di Bergamo sia attribuito lo statuto di autonomia provinciale, avendo essa tutti i requisiti indicati.

Si tratta di un caso concreto e documentato che attesta come questa provincia - con una popolazione di poco superiore al milione di unità e quindi già nelle condizioni di richiedere oggi, in base all'articolo 132, primo comma, della Costituzione, di essere costituita in regione - abbia una consistenza demografica superiore a ben cinque regioni italiane (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Umbria, Molise e Basilicata) e veda a livello nazionale solo undici circoscrizioni provinciali con popolazione superiore alla sua (Torino, Milano, Brescia, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Salerno, Bari, Palermo e Catania). Le specificità proprie

della provincia di Bergamo, sia sotto il profilo dell'identità culturale e storica sia del «capitale umano», in termini sia di crescita demografica (essa rappresenta circa il 10 per cento dell'intera popolazione lombarda) che di produttività (il prodotto interno lordo provinciale è nettamente superiore a quello di interi Stati membri dell'Unione europea di ben più ampia consistenza demografica, come ad esempio Grecia e Portogallo) sorreggono la richiesta di attribuzione dello statuto di autonomia provinciale.

La necessità urgente di disporre di una «reale autonomia provinciale» - secondo il modello di Trento e di Bolzano che bene si adatta alla realtà bergamasca - nasce dall'attuale stato di impotenza normativa e finanziaria in cui si trovano tutte le «autonomie» bergamasche 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 di Bergamo 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 presente 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 di Bergamo 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 auto governo delle province, soprattutto di quelle province che, come Bergamo e 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 disegno di legge costituzionale illustrata, 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 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, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle quali la Regione si articola, sono confermate e garantite costituzionalmente le forme e le condizioni di autonomia regionale e provinciale stabilite dai loro vigenti statuti speciali 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 di Bergamo sono attribuite le competenze legislative e amministrative secondo lo statuto di autonomia adottato con legge costituzionale».

Art. 4.

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. 5.

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione è inserito il seguente:

«Per consentire alle Province dotate dello statuto di autonomia di esercitare adeguatamente le competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, è attribuita alla Provincia stessa 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 riscossa sui beni e servizi prodotti all'interno del territorio provinciale, per la quale spetta la quota del 70 per cento del gettito, e dell'imposta sul valore aggiunto riscossa sui beni e servizi importati nel territorio provinciale, per la quale spetta la quota del 10 per cento del gettito. L'attribuzione ha luogo se-

condo le norme emanate con legge statale nel termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello statuto. In caso di mancata emanazione della legge nel termine indicato, i competenti uffici erariali provinciali provvedono comunque a trattenere le quote indicate e a versarle immediatamente 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 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 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».