

PROPOSTA DI PROGETTO DI MODIFICAZIONE DELLO STATUTO 7 novembre 2020, n. 1/XVI

Integrazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige): in materia di tributi locali ed impiego dei trasferimenti di fondi statali per il finanziamento di politiche delle autonomie locali

Art. 1 Inserimento dell'articolo 75 ter nel decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige) 1. Dopo l'articolo 75 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, è inserito il seguente:

"Art. 75 ter 1. Le risorse finanziarie riconosciute dallo Stato alle regioni e agli enti locali del territorio nazionale in ragione di eventi eccezionali, comprese le calamità naturali, che coinvolgono il territorio delle Province autonome, o per perseguire obiettivi strategici sul piano nazionale, sono attribuite anche alle Province autonome e agli enti locali del territorio provinciale e trasferite alle medesime Province, anche sotto forma di minor concorso agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, per essere utilizzate, secondo normative provinciali, nell'ambito del settore corrispondente a quello di destinazione per gli altri enti del territorio nazionale. Ai fini della quantificazione delle risorse spettanti si applicano i medesimi parametri applicati per gli altri enti del territorio nazionale.

2. Il comma 1 si applica anche con riferimento ai trasferimenti disposti a fronte dell'introduzione di riduzioni di aliquote tributarie o tariffarie, di esenzioni o di agevolazioni comunque denominate in tributi o tariffe disciplinate dallo Stato a cui corrispondono tributi o tariffe disciplinati dalle Province.

Osservazioni.

1. In primo luogo è d'obbligo osservare che la presente proposta di progetto di proposta di revisione statutaria, sotto forma di integrazione del testo, intende incidere su una disposizione del

Titolo VI dello Statuto in ordine alla quale è prevista una riserva di legge ordinaria dello Stato adottata dalle Camere secondo una procedura ad hoc, consistente in una "concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province" (art. 104 St).

Pertanto, la proposta, qualora adottata dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento, è destinata ad essere un primo momento di impulso per l'avvio di un procedimento legislativo complesso e articolato, destinato a coinvolgere la Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol, il Governo e, da ultimo, le Camere.

In proposito, si osserva altresì che le modifiche in parola verrebbero inserite – secondo la prassi recente – nella legge di stabilità che – sempre secondo la prassi recente – è politicamente tutelata dal vincolo di maggioranza, all'occorrenza rinforzato altresì dalla richiesta di un voto di fiducia. Sicché sembra di poter dire che, acquisito l'accordo politico anche della Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol nonché quello del Governo, l'esito positivo della proposta non dovrebbe trovare ostacoli rilevanti in sede di votazione parlamentare.

2. Il primo comma del proposto art. 75 ter contiene più norme che conviene esaminare separatamente.

2.1 L'ipotesi di fondo è che lo Stato riconosca risorse finanziarie "alle regioni e agli enti locali del territorio nazionale (i) in ragione di eventi eccezionali, comprese le calamità naturali che coinvolgono il territorio delle Province autonome ... o (ii) per perseguire obiettivi strategici sul piano nazionale".

I due eventi sono eterogenei l'uno rispetto all'altro, il primo di natura emergenziale e dunque non programmabile e l'altro, all'opposto, risultato di una pianificazione di alto profilo qualificata come strategica.

Nel primo caso, sarebbe utile procedere ad una precisazione sulla idoneità di una pandemia – come quella in corso – ad essere qualificata come "calamità naturale", come a mio giudizio dovrebbe essere, non solo in virtù dello status di autonomia speciale ma anche in conformità con il principio di uguaglianza dei cittadini e delle imprese, atteso che si tratta – come precisato nel testo della

Proposta – di eventi eccezionali “che coinvolgono il territorio delle Province autonome”.

In proposito si suggerisce di inserire una virgola dopo l’aggettivo “naturali” per chiarire che il presupposto “che coinvolgono il territorio delle Province autonome” si riferisce a “eventi eccezionali” e non solo a “calamità naturali”.

Una maggiore chiarezza si invoca anche con riguardo alla seconda ipotesi – “per perseguire obiettivi strategici sul piano nazionale”, poiché la formula nel testo attuale non specifica se tali obiettivi strategici debbano riguardare direttamente gli interessi delle due Province autonome ovvero se l’attribuzione delle risorse aggiuntive debba avvenire a titolo compensativo per quanto viene attribuito ai territori direttamente interessati.

In quest’ultimo caso, la ratio della disposizione sarebbe, a mio giudizio, incompatibile con la configurazione dell’autonomia speciale e del suo assetto di finanza pubblica.

Nel primo caso, ossia qualora si tratti del finanziamento ad hoc “per perseguire obiettivi strategici sul piano nazionale”, si può rilevare che la pianificazione strategica di un intervento che riguarda direttamente gli interessi anche di una sola ovvero di entrambe le Province autonome consenta al negoziato politico da condurre in quella sede dovrebbe ottenere lo stesso risultato. Nel dubbio, tuttavia, la previsione di una disposizione formulata con maggiore chiarezza e “protagonista” in un proprio comma distinto potrebbe essere di ausilio. Si tratta di una situazione quale si dovrebbe concretizzare già con l’attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

2.2 Una seconda norma prevede che le risorse finanziarie “sono attribuite anche alle Province autonome e agli enti locali del territorio provinciale e trasferite alle medesime Province”: il criterio dell’attribuzione si applica agli enti locali quanto alla quantificazione – e l’ultima statuizione del medesimo comma stabilisce che “Ai fini della quantificazione delle risorse spettanti si applicano i medesimi parametri applicati per gli altri enti del territorio nazionale” – ma l’attribuzione ai fini della spesa è prevista in capo alla Provincia autonoma.

La distinzione qui sopra esposta appare coerente con l'impostazione del sistema territoriale integrato ai fini della disciplina del sistema di finanza pubblica.

I sostenitori di un rafforzamento del ruolo dei Comuni potrebbero obiettare che i Comuni vengono utilizzati quali parametri per la quantificazione delle risorse per poi essere degradati quanto all'effettiva destinazione di quelle stesse risorse e alla relativa discrezionalità di spesa.

2.3 Quest'ultima osservazione richiama un'ulteriore norma del primo comma del proposto art. 75^{ter}, secondo la quale le risorse sono destinate ad "essere utilizzate, secondo normative provinciali, nell'ambito del settore corrispondente a quello di destinazione per gli altri enti del territorio nazionale".

Secondo la norma, il fattore finanziario non costituisce un presupposto per alterare l'assetto legislativo ed amministrativo dell'autonomia speciale.

Tuttavia, il riferimento al "settore" potrebbe essere di non agevole interpretazione e generare contenzioso in sede di giurisdizione amministrativa e costituzionale. Forse un riferimento alle finalità del trasferimento di risorse ad hoc potrebbe risultare più chiaro.

2.4 La Proposta prevede altresì che l'attribuzione delle risorse aggiuntive in parola possa avvenire "anche sotto forma di minor concorso agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica": si tratta di una forma significativa di razionalizzazione dell'assetto di finanza pubblica che disciplina i rapporti fra lo Stato e le Province autonome che, a mio giudizio, sarebbe nell'interesse delle Province autonome adottare, anche se, in base all'esperienza pregressa e tutt'ora in corso, si può rilevare che lo Stato non solo non condivide lo stesso interesse ma intenda trarre vantaggio dall'affidare questo riequilibrio ad un periodo di negoziato protratto nel tempo.

2.5 In merito al secondo comma non vi sono osservazioni particolari e altri partecipanti all'audizione hanno competenze più approfondite e specifiche per esprimere il loro parere.

Roberto Toniatti

Professore Emerito, diritto costituzionale comparato
Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento