

PROPOSTA DI PROGETTO DI MODIFICAZIONE DELLO STATUTO 15 dicembre 2020, n. 2/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 partecipazione popolare e politiche fiscali 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 disposizioni di legge che prevedono nuovi tributi, imposte e tasse con le modalità definite nel titolo VI dello Statuto di autonomia o che ne modificano la disciplina ampliandone l'applicazione in termini di categorie di soggetti passivi, aliquota, base imponibile ed esenzione sono approvate dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

2. Le disposizioni di legge provinciale che prevedono nuovi tributi, imposte e tasse sono sottoposte a referendum confermativo finanziario, la cui disciplina è prevista da un'apposita legge di ciascuna provincia, entro tre mesi dalla loro pubblicazione.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

3. La definizione e le modificazioni delle aliquote, le esenzioni, le detrazioni e le deduzioni relative ai tributi di cui all'articolo 80 di competenza degli enti locali possono essere sottoposte a referendum comunale nelle forme e nei modi disciplinati dallo statuto degli enti locali stessi.

Osservazioni.

1. Giova premettere alle Osservazioni in merito alla Proposta di Progetto in questione alcuni rilievi di portata generale finalizzati ad incidere sulle successive Osservazioni puntuali.

1.1 In un ordinamento quale quello repubblicano italiano, la formula politica di ispirazione dell'ordinamento stesso è quella della "democrazia costituzionale", secondo la quale, se è vero che "la sovranità appartiene al popolo", è vero anche che il popolo "la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". E la Corte costituzionale, come ben noto, è l'organo di natura giurisdizionale cui la Costituzione affida la funzione di controllo di costituzionalità.

È noto anche che la Corte costituzionale ha affermato, nella sentenza n. 1146 del 1988, che le leggi costituzionali e di revisione costituzionale hanno il limite dei principi fondamentali (o supremi) dell'ordinamento costituzionale e che è di propria competenza esercitare la relativa funzione di controllo.

In materia di disciplina del referendum abrogativo, l'art. 75 Cost. dispone che "non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Come noto, lo Statuto speciale di autonomia è adottato con legge costituzionale dello Stato e – oltre ad aver bisogno del consenso politico di una maggioranza qualificata delle Camere – sotto il profilo giuridico-costituzionale incontra pertanto solo il limite dei principi fondamentali (o supremi) dell'ordinamento costituzionale.

Atteso che l'esclusione delle leggi tributarie e di bilancio è testualmente prevista solo ed esclusivamente in relazione al referendum abrogativo, si tratta di definire (i) se tale esclusione possa essere valutata alla stregua di un principio fondamentale (o supremo) dell'ordinamento costituzionale e dunque costituire un limite alla revisione statutaria qui in considerazione e se (ii) l'esclusione possa essere estesa in sede interpretativa anche ad altre forme di referendum, in particolare al referendum confermativo qui in oggetto.

In entrambi i casi, occorre fare riferimento ad un'interpretazione logico-sistematica ma anche alla discrezionalità interpretativa della Corte costituzionale che proprio in occasione dell'interpretazione dell'art. 75 Cost, è stata particolarmente restrittiva.

In base all'interpretazione logico-sistematica, si dovrebbe dire che l'esclusione della materia tributaria e di bilancio dal referendum

abrogativo difficilmente potrebbe essere considerata un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, formula destinata ad argomenti di più alto profilo. Se così fosse, infatti, lo stesso legislatore parlamentare della revisione costituzionale sarebbe impossibilitato a riformare l'art. 75 nel senso dell'eliminazione di questa area materiale di inammissibilità.

Inoltre, in base a medesima interpretazione, l'inammissibilità materiale del referendum – in quanto si pone come legge speciale rispetto alla legge generale, che è quella dell'ammissibilità – rappresenta una deroga e in quanto tale è da considerare come insuscettibile di interpretazione estensiva o analogica. Un argomento contrario, nondimeno, si può ravvisare nella circostanza per la quale tanto il referendum abrogativo quanto quello confermativo sono destinati ad avere effetti formali sull'ordinamento e sul sistema delle fonti, abrogando e impedendo l'entrata in vigore, rispettivamente, di una norma esistente ovvero di una innovazione normativa. Forse diverso potrebbe essere l'esito interpretativo se la Proposta prevedesse un referendum consultivo, che potrebbe essere politicamente ma non giuridicamente vincolante.

In base alla discrezionalità interpretativa della Corte costituzionale, tuttavia, è fondato attendersi che si raggiungano risultati diversi, ripetitivi della consolidata diffidenza nei confronti degli istituti di democrazia diretta.

Non aiuta molto neppure la citazione della sentenza n. 372 del 2004 in quanto il riconoscimento – per il quale *“si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali”* – si applicava nella fattispecie alla norma che richiedeva la partecipazione alla votazione da parte della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e dunque aveva attinenza al *quomodo* dello svolgimento e non all'*an* quanto all'ammissibilità ed alle relative cause materiali di esclusione.

Inoltre, dal momento che i conti pubblici sono materia di rilievo ai fini dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (si consideri l'art. 81 Cost. novellato), anche l'ulteriore limite di cui all'art. 75 – "autorizzazione a ratificare trattati internazionali", già oggetto di interpretazione estensiva da parte della Corte - deve essere tenuto presente.

Ne consegue che l'innovazione proposta appare, allo stato, difficilmente difendibile sul piano della legittimità costituzionale benché la prospettiva politica di sistema indicata dalla Proposta - *Politiche fiscali condivise: un patto tra cittadini e rappresentanti per un'autonomia più forte e coesa* – potrebbe apparire meritevole di un impegno, per quanto arduo. Del resto, questo Consiglio ha già affrontato altre situazioni nelle quali il consenso politico ha condotto la Provincia autonoma verso decisioni della Corte di sicura invalidazione di proprie leggi dotate di obiettivi di innovazione legislazione di più marcata illegittimità.

1.2 La presente Proposta di Progetto di revisione statutaria sotto forma di integrazione del testo introdurrebbe una nuova disposizione che prevede (i) un aggravamento procedurale per l'approvazione di una determinata categoria di leggi, con la previsione di una maggioranza qualificata ("Le disposizioni di legge ... sono approvate dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta dei suoi componenti"); e (ii) un ulteriore aggravamento procedurale nel senso di stabilire che "le disposizioni di legge provinciale che prevedono nuovi tributi, imposte e tasse sono sottoposte a referendum confermativo finanziario, la cui disciplina è prevista da un'apposita legge di ciascuna provincia, entro tre mesi dalla loro pubblicazione".

Il primo aggravamento procedurale rientra nell'ambito delle competenze organizzative e funzionali della Provincia autonoma, salvo quanto precisato nel punto successivo 1.3.

Quanto al secondo, si richiamano le osservazioni già svolte in premessa: quand'anche si aggregasse il consenso politico delle due Province autonome e del Governo, e poi ancora delle due Camere, un ricorso alla Corte costituzionale darebbe luogo ad una alta probabilità di invalidazione.

1.3 Nonostante la completezza delle indicazioni legislative offerte nella Relazione di accompagnamento, non risulta ben chiara la delimitazione delle leggi suscettibili di essere destinatarie della riforma *de qua*: da quanto si capisce, si tratta delle leggi che rientrano nella disponibilità del Consiglio quale competenza residuale rispetto alla procedura consensuale di cui all'art. 104 Stat.

In argomento, tuttavia, si può ritenere che tale competenza residuale debba in ogni caso venire esercitata in conformità con quanto risulti dall'applicazione della procedura consensuale, in quanto obbligata al rispetto dell'intesa per quanto riguarda i dati finanziari finali. Il requisito della maggioranza qualificata e del successivo referendum confermativo sembra idoneo a *non garantire* la certezza e la stabilità dei dati e dunque a richiedere un rinnovo dell'interlocuzione con il Governo.

Sicché la portata innovativa della Proposta potrebbe di fatto risultare molto ristretta.

1.4 Con riguardo all'analoga figura di referendum comunale, in considerazione delle esigenze del sistema territoriale integrato e del suo rilievo nei confronti dello Stato (e, in ultima istanza, dell'Unione Europea) potrebbero valere le medesime perplessità in ordine all'importanza di garantire la certezza e la stabilità dei dati economico-finanziari.

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