



## Manovre finanziarie estate 2011 e autonomie speciali

*Autonomie speciali: diverse, divise, in parte depotenziate ... ma ancora vitali. Qualche spunto di riflessione sulla situazione delle autonomie speciali dopo le manovre finanziarie dell'estate 2011*

### Indice dei temi - scaletta intervento

- ❑ sono possibili varie chiavi di lettura: aspetti finanziari (es. impatto finanziario sui bilanci e sulle spese); aspetti giuridici (es. effetti sul regime delle competenze; sul regime statutario); aspetti istituzionali e sull'ordinamento generale (es. regime dei rapporti con lo stato, con le altre regioni, con gli enti locali);
- ❑ quadro complesso, disarmonico e incerto; situazione in itinere e non ancora consolidata (es. impugnative in corso e future; suddivisione degli oneri per regione ed effetti sui patti di stabilità non ancora ben definiti, ecc.);
- ❑ vari temi/aspetti: alcuni di grande impatto ma poco 'attrattivi' (es. patto stabilità), altri di grande impatto sull'opinione pubblica ma di minor valenza strategica, anche se comunque rilevanti (es. spese della politica);
- ❑ scelgo un approccio generale: qui interessa dare soprattutto qualche riferimento per una prima lettura di quel che sta accadendo;

#### 1. punto di partenza del ragionamento:

- ❑ a parte alcuni caratteri comuni (diritto comune delle autonomie speciali?!) siamo di fronte a modelli istituzionali, giuridici e finanziari diversi; ma questo non è una novità; è nel DNA delle autonomie speciali;
- ❑ una differenziazione che si è accentuata negli ultimi anni a causa dei diversi percorsi che alcune autonomie speciali hanno intrapreso in relazione all'attuazione del federalismo fiscale. Oggi sono individuabili due nuovi criteri di classificazione:
  - le autonomie speciali che hanno dato inizio all'attuazione dell'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale (Trentino - Alto Adige/Südtirol: art. 79 statuto e art.2, commi 117, 122 – 124, legge 191/2009); Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (art.1, commi 160-163, legge 220/2010); Friuli Venezia Giulia (art.1, commi 152-156, legge 220/2010);
  - le altre autonomie speciali (Sicilia e Sardegna) che non hanno ancora attivato un processo di attuazione dell'art. 27 legge 42, pur presentando la Sardegna un aggiornamento recente e significativo dell'ordinamento statutario del sistema finanziario delle entrate (art. 1, comma 834, legge 296 del 2006);



- questa differenziazione potrebbe influire significativamente sull'impatto delle manovre e sulla valutazione dei relativi effetti (es. contenuti e limiti patti stabilità; possibili contenziosi, ecc.);
- le autonomie speciali si presentano quindi in parte divise: alcune prime reazioni sono state in parte differenti (riportate in stampa locale e nazionale), e - presumibilmente - lo saranno anche in relazione ai contenuti dei possibili ricorsi costituzionali che si stanno profilando;
- questa divisione non va comunque accentuata: non sono mancati prese di posizione unitarie (anche se forse un poco generiche), sia nell'ambito della conferenza delle regioni, sia in sede di un coordinamento fra autonomie speciali che si è creato in seguito agli interventi statali; significativi gli interventi unitari volti a modificare in corso d'opera le discipline nazionali (ad es. per introdurre clausole di salvaguardia);

## 2. effetti complessivi delle manovre finanziarie sulle autonomie speciali:

- ***molti profili/problemi sono comuni a tutte le regioni (rinvio alla relazione generale);***
- ***i profili di maggior rilievo e criticità per le autonomie speciali riguardano:***
  - aspetti finanziari e contabili:
    - concorso agli obiettivi di finanza pubblica (al miglioramento dell'indebitamento netto e al fabbisogno):
      - la manovra non ha definito i criteri di riparto del concorso fra le autonomie speciali;
      - in prima battuta: si è riscontrata (e criticata a livello tecnico e istituzionale) una sproporzionalità del contributo di riduzione della spesa pubblica richiesto alle speciali (rispetto agli altri settori): 2.000 milioni di e. a decorrere dal 2012; 1000 mil. e. col 2013; tenendo anche conto (per Trentino - Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta) del concorso agli obiettivi di finanza pubblica già assicurato in sede di attuazione del federalismo fiscale, attraverso gli strumenti e le discipline sopra ricordati;
    - concorso dei comuni al patto di stabilità;
    - applicazione della clausola di riserva all'erario (es. art. 2, comma 36 dl 138) delle nuove o maggiori entrate: un'estensione generalizzata della clausola collide con i principi che regolano l'istituto e con il regime (statuto e norme di attuazione) sulla compartecipazione al gettito delle imposte erariali;
    - incertezza sul quadro delle risorse complessivamente disponibili;
  - aspetti giuridico-istituzionali:
    - vincoli e limiti su contenuti statutari (es. numero massimo consiglieri); incostituzionalità/inapplicabilità delle norme statali;
    - vincoli e limiti su contenuti riservati alle leggi statutarie sulla forma di governo (es. numero massimo assessori) o su aspetti comunque rientranti in settori riservati alla competenza ordinamentale regionale (trattamento economico consiglieri e giunte, revisori conti, ecc.);
    - vincoli e limiti su contenuti rientranti nella competenza regionale esclusiva



sugli enti locali (riduzione costi rappresentanza politica comuni e razionalizzazione funzioni comunali);

- discipline di settore che incidono su contenuti di competenza regionale/provinciale, anche primaria;
- clausole che puntano a limitare l'autonomia delle autonomie speciali, e (in parte) a imporre il rispetto dei nuovi principi:
  - clausola di applicazione alle speciali dell'attuazione della manovra (comma 2, art. 14 dl 138): i parametri dell'art. 14 come condizione per l'applicazione dell'art. 27 legge delega fed. fiscale;
  - possibile individuazione nella disciplina statale di vincoli imposti da principi/esigenze di coordinamento di finanza pubblica (secondo giurisprudenza costituzionale applicabili anche alle autonomie speciali);

### **3. interventi e adeguamenti in corso di elaborazione dei testi:**

- la rimodulazione (in riduzione rispetto al dato originario) delle poste finanziarie relative agli obblighi di riduzione della spesa pubblica;
- l'introduzione della clausola di compatibilità (o di garanzia) per l'attuazione della manovra nelle autonomie speciali (art. 19 bis dl 138): relativa ambiguità della formulazione; efficacia limitata degli effetti giuridici (vedi giurisprudenza costituzionale limitativa) ma significatività della valenza istituzionale;

### **4. reazioni:**

- di tipo politico (di vario tipo e livello);
- ricorsi in sede costituzionale: alcuni già svolti; altri in valutazione e programmazione (sul dl 138);
- tempi e contenuti delle impugnative dipendono da vari fattori: anche da valutazioni di opportunità politica, o dal regime giuridico dei rapporti fra legislazione statale e legislazione locale (es. per il Trentino - Alto Adige può operare la garanzia del d.leg.vo 266/1992 che consente - in parte - la non immediata applicazione in ambito locale di nuovi principi o regole nazionali);
- un'ipotesi teorica di soluzione: cosa impugnare e cosa non impugnare;
- rimedi contro un patto di stabilità iniquo o contro la mancata intesa per il patto di stabilità: conflitto di attribuzione? (effetti d.leg.vo 06.11.2011, n. 149: art. 13);

### **5. qualche spunto di arrivo del ragionamento:**

- la 'divisione' delle autonomie speciali: è (in parte) un effetto dell'attuazione dell'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale; ma per altri aspetti deriva da fattori risalenti (storico, istituzionali, economici, sociali, etc.);
- determinante 'il passaggio' del patto di stabilità, dove si preciseranno e si individueranno per ogni regione gli impegni contabili (oggi indicati in modo complessivo); potrebbe dar adito a contenzioso;
- le autonomie speciali tornano comunque nell'occhio del ciclone: i periodi di crisi e di contingenza economica accentuano i conflitti (non solo fra regioni ordinarie e speciali, ma anche nei rapporti fra le stesse speciali, fra enti locali delle regioni speciali e ordinarie; nell'opinione pubblica, ecc.);



- ❑ una possibile risposta delle autonomie speciali: non isolarsi (o assumere solo un atteggiamento di resistenza) ma farsi carico delle esigenze e delle necessità della contingenza economica, recependo i principi di riforma in modo equilibrato e conforme agli statuti e alle norme di attuazione. In particolare introdurre riforme robuste di contenimento dei costi e di semplificazione organizzativa e amministrativa;
- ❑ al tempo stesso è necessario mantenere ferme le garanzie degli statuti e delle norme di attuazione, impugnando i contenuti 'più pericolosi' e strategici delle manovre (opportuna una 'calibratura' e un coordinamento delle impugnative);
- ❑ primo appuntamento significativo per monitorare l'andamento: manovre finanziarie regionali (leggi finanziarie regionali) 2012.