

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma 24 - 25 settembre 2009

AUTONOMIE SPECIALI E FEDERALISMO FISCALE

A cura di: Camillo Lutteri

AUTONOMIE SPECIALI E FEDERALISMO FISCALE

Osservatorio legislativo interregionale - Roma, 24/25 settembre 2009

scaletta d'intervento

a) Alcune criticità e difficoltà a premessa

- **criticità** di un approccio solo giuridico (servirebbe interdisciplinarietà: importanza del dato economico ed anche del dato istituzionale/politico);
- criticità peculiari rispetto alle regioni a statuto ordinario: la crisi delle autonomie speciali risale nel tempo (ultimo fattore di rilievo: gli effetti della riforma del titolo V Cost.); la congiuntura economica (che evidenzia e amplifica le distorsioni finanziarie) e l'attuazione dell'art. 119 è destinata ad accentuarla;
- posizioni critiche della politica (importanza del fattore politico: governo centrale e governi periferici; commissioni paritetiche) e della dottrina;
- **difficoltà** di tipo giuridico/istituzionale: è quasi impossibile fare un discorso unitario. Non esiste (e se esiste è ridotto all'osso) un diritto comune delle autonomie speciali: storie, peculiarità, esiti, società ed economie diverse: il federalismo fiscale è destinato a confermare questa diversità di collocazione fra le varie realtà (almeno in prima battuta; esempio: la diversità di posizioni riscontrate sul tema del federalismo);
- difficoltà derivanti dal clima politico: c'è un minimo denominatore comune diffuso e negativo dato dalla generale percezione e affermazione di una situazione di privilegio, da superare (serie di fattori recenti che hanno accentuato questa situazione: es. tentativi di migrazione da regioni ordinarie a regioni speciali);
- difficoltà di ordine conoscitivo: scarsa se non assente conoscibilità dei dati reali di entrate di spesa, coordinati e confrontati (la supplenza di dati di provenienza giornalistica o privata non è sempre attendibile);

b) Il tema

- solo un **quadro di sintesi** (qui solo i riferimenti fondamentali per una ricostruzione di partenza); nella successiva relazione qualche dato di analisi più puntuale con un minimo di bibliografia e di documentazione;
- è opportuno declinarlo ragionando secondo **due prospettive**:
 - il sistema finanziario attuale delle autonomie speciali: aspetti di criticità;
 - le prospettive di riforma alla luce della legge delega sul federalismo fiscale: i contenuti dell'art. 27 della legge delega;

1) caratteri fondamentali e critici dell'attuale sistema finanziario delle autonomie speciali

- presenza di **modelli diversi**, ma alcuni **caratteri comuni**:
 - principio specialità: statuto speciale integrato da norme di attuazione (peculiarità delle fonti; parziale decostituzionalizzazione: legge ordinaria con procedura aggravata);

- asse portante: devoluzione di quote percentuali del gettito riscosso sul territorio di una gamma di tributi erariali (vedi tabella); i vantaggi;
 - **modello finanziamento** solo tendenzialmente uniforme (comunque finanza derivata): tributi propri (ma scarsi poteri in materia tributaria), compartecipazione al gettito di tributi erariali (fissa e variabile), trasferimenti speciali dallo stato e dalla Ue, altre entrate proprie. Ma non tutte le speciali hanno tutti questi cespiti;
 - **forti disomogeneità** fra regioni (esempio sulle risorse disponibili: lo scarto fra singole realtà è notevole);
 - percorso di costruzione complesso e lungo: statuti originari e norme di attuazione integrative (conferimento progressivo di nuove competenze: alcune comuni alle ordinarie, altre comuni a tutte le speciali, alcune specifiche di alcune o singole autonomie); **processi di riequilibrio delle risorse** (risanamento dei conti pubblici e correttivi alle dinamiche accrescitive: riduzione finanziamenti statali non garantiti dallo statuto; riduzione o cessazione di assegnazioni statali relative al FSN; trasferimento o delega di nuove competenze o funzioni senza relativi finanziamenti; applicazione di vincoli esterni e interni nuovi (patto di stabilità) sia pur declinati in modo diverso dalle regioni ordinarie, in attuazione del principio di un concorso concertato della autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;
 - **effetti della riforma del titolo V Cost.:** conferma delle autonomie speciali; clausola temporanea di garanzia (art. 10 l.c. n. 3/2001); previsione di nuove risorse in conseguenza di nuove competenze (art. 11 l. n. 131/2003);
- **criticità:**
- posizioni di indubbio vantaggio - garanzia delle consistenti dotazioni finanziarie (diffusa la percezione di situazioni di privilegio); possibili obiezioni a queste critiche (maggiori competenze) e loro parziale debolezza;
 - mancato concorso al modello di solidarietà interregionale cui sono tenute le regioni ordinarie ricche (se applicato, effetti soprattutto sulle r. speciali ricche del Nord);
 - prevedibile contrazione volumi dei trasferimenti (almeno di quelli non garantiti dagli statuti);
 - difficoltà di giustificare condizioni di specialità finanziaria in un contesto di omogeneizzazione regionale (effetti riforma tit. V Cost.): al progressivo avvicinamento di competenze e funzioni fra le regioni potrebbe conseguire un progressivo avvicinamento dei sistemi finanziari; possibile problema di equità territoriale (stessi servizi ma con disponibilità finanziarie assai diverse);
 - l'attuazione del federalismo fiscale potrebbe costituire per le autonomie speciali un momento strategico, ma anche molto critico: sia per riaffermare la loro giustificazione storico-politica, che per correggere le storture più evidenti;

2) *la disciplina fondamentale della legge delega sulle autonomie speciali*

- art. 1, comma 2 > art. 27 (disciplina fondamentale); ha avuto una formazione complessa e laboriosa;
- è formalmente una **norma di rinvio** (procedura e fonti) a successiva disciplina sulla base di alcuni principi e criteri direttivi;
- nella sostanza detta alcune regole per uniformare il modello di finanziamento fondato sulla stima dei costi e sulla successiva attribuzione di risorse con criteri simili a quelli utilizzati per le regioni ordinarie;
- indicazione di alcuni principi (comunque importanti):
 - conferma esplicita del principio e degli strumenti della specialità;
 - **perequazione e solidarietà**. Le regioni speciali sono obbligate a partecipare a questi meccanismi (verso un superamento della situazione attuale);
 - precisati anche **alcuni generali criteri** in base ai quali le speciali dovranno concretizzare la loro partecipazione ai meccanismi perequativi: dimensione della finanza regionale; funzioni effettivamente trasferite; livelli essenziali prestazioni, svantaggi permanenti, etc.
 - conferma dei vincoli attualmente applicati: **patto di stabilità** (ad oggi la sua disciplina è in legge finanziaria); e obblighi internazionali;
 - **criterio generale**: graduale superamento della spesa storica;
- **modalità di realizzazione degli obiettivi**:
 - assunzione di nuove competenze statali, sia a titolo di trasferimento che di delega (con i relativi oneri a carico della regione);
 - misure finalizzate al conseguimento di risparmi per lo stato;
 - altre misure da individuare;
- **altri contenuti** delle norme di attuazione: coordinamento fra normativa statale e regionale; principi fondamentali del sistema tributario con riferimento alle potestà legislative delle regioni speciali; disciplina forme di fiscalità di sviluppo;
- **finalità**: si fa un passo avanti verso l'omogeneizzazione dei regimi finanziari fra ordinarie e speciali; la sua attuazione potrebbe consentire di superare progressivamente la situazione di squilibrio esistente; è però una disciplina di compromesso; critiche della prima dottrina;
- **sistema di garanzie**:
 - **nelle procedure e negli strumenti**: sono confermate le fonti fondamentali (rispetto degli statuti e uso delle **norme di attuazione**). Peculiarità della fonte e aspetti critici (scarsa pubblicità; politicità; esclusione del controllo parlamentare). Le commissioni paritetiche: rapporti governo centrale e governi locali;
 - **garanzia di finanziamento**: risorse aggiuntive per le nuove funzioni (attribuite non per fini perequativi e di solidarietà);
 - **istituzione di un tavolo di confronto**: fra governo e singola autonomia speciale (possibili **aspetti critici** di questa previsione):

- finalità: individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di perequazione e solidarietà e per valutare la congruità delle nuove attribuzioni finanziarie con i principi della legge delega ed i nuovi assetti della finanza pubblica;
- D.P.C.M. 6 agosto 2009 - istituzione del tavolo. Aspetti critici: presidenza del M. rapporti con le regioni, riunioni plenarie; costituzione singole sezioni con compiti istruttori costituiti da esperti di nomina governativa e regionale;

3) come affrontare il problema da una possibile posizione realistica

- sterilità di una posizione di semplice e acritica difesa dello status quo (troppo spesso praticata e non più possibile): non si può più sottrarsi al dibattito;
- superamento di una tesi politica fin qui ricorrente: le speciali non possono arretrare (le garanzie finanziarie attuali sono intoccabili), ma sono favorevoli a riconoscere alle ordinarie un sistema di finanziamento analogo ("anche le ordinarie devono diventare speciali"); sua insostenibilità economica (le risorse sono quelle che sono, e comunque rimarrebbero scoperti i servizi statali e la gestione del debito pubblici); se tutte le regioni avessero un regime finanziario come quello proprio delle autonomie speciali il sistema non reggerebbe;
- operare su più fronti e in modo coordinato:
 - il tavolo di confronto sembra pregiudiziale al lavoro delle commissioni paritetiche (linee guida e indirizzi politici);
 - le commissioni paritetiche devono essere messe in grado di funzionare (nomina e presidenze);
 - recuperare un coordinamento fra le autonomie speciali (a vari livelli, anche tecnici) ma con attenzione a non creare scollature fra esecutivi e assemblee delle singole realtà (ruolo delicato delle Conferenze);
 - attivare ricognizioni ufficiali delle normative degli ordinamenti finanziari vigenti (ma anche della situazione reale delle competenze, del personale etc.) utili a comparare le situazioni, etc. (seguire attività della commissione tecnica paritetica), e attivare lavori istruttori (per il momento interni e non ufficiali) in funzione preparatoria ai lavori delle commissioni paritetiche;
 - cosa stiamo facendo nell'ambito della Conferenza dei presidenti dei consigli (gruppo di lavoro);
 - sul fronte politico: disponibilità collaborativa ad aprire un confronto col Governo e con le altre regioni per l'attuazione dall'art. 27, fatte salve le garanzie fondamentali (statuto speciale e norme di attuazione) ivi previste. La bilateralità/intesa è fondamentale. Sullo statuto speciale si potrebbe - in cambio di un'attuazione costruttiva dell'art. 27 - anche puntare a introdurre il principio dell'intesa obbligatoria, quale pregiudiziale all'approvazione della legge costituzionale di riforma dello statuto speciale (iniziative in corso);
 - impostare una agenda realistica di lavoro delle commissioni paritetiche: ambiti ulteriori di sviluppo delle competenze regionali. Ad esempio: nuove deleghe o trasferimenti; nuove regole per disciplinare il coordinamento dei

sistemi finanziari stato/regione (regime patto di stabilità interno, principi per tributi propri);

- recuperare un ruolo di controllo/informazione della assemblee, sull'attività dei governi e sull'attività dei componenti di nomina consiliare nelle commissioni paritetiche;
- monitorare la procedura di attuazione della legge 42, e dei procedimenti legislativi collegati (ad esempio il ddl sulla riforma degli strumenti della contabilità pubblica (bilancio-finanziaria) all'esame in Parlamento, che potrebbe contenere disposizioni non in linea con la legge 42.