

Programma LIA (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale)
Gruppo di studio e ricerca ASA (Autonomie Speciali Alpine)
Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento

Memoria in tema di osservazioni e proposte su questioni di legittimità costituzionale e statutaria con l'assetto delle Regioni e Province ad autonomia speciale dei decreti-legge adottati dal Consiglio dei Ministri tra marzo e maggio 2020, in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Sommario:

1. Premessa.-

2. Sintesi delle osservazioni e delle proposte.-

3. La Memoria:

3.1 Il quadro normativo di riferimento.-

3.2 Premessa sul decreto-legge n. 34 del 2020.-

3.3 Elementi di carattere generale sulla compatibilità tra Statuto, norme di attuazione e decreto-legge n. 34/2020.-

3.3.1 Le norme statutarie in materia di finanza delle Province autonome, della Regione e degli enti locali.-

3.3.2 Problematicità collegate all' IRAP.-

3.3.3 Problematicità collegate alla competenza in materia di finanza locale.-

3.4 Aspetti specifici della compatibilità tra decreto-legge, Statuto e norme di attuazione.-

3.4.1 Le competenze delle autonomie speciali negli specifici settori di intervento.-

3.4.2 Protezione civile.-

3.4.3 Titolo I, Sanità e sicurezza.-

3.4.4 Titolo II, sostegno alle imprese.-

3.4.5 Titolo VIII, Capo VIII Misure per l'Istruzione.- Misure in materia di Turismo, Cultura, Agricoltura, Industria, Artigianato,

3.4.6 Commercio, Infrastrutture, Viabilità e Trasporti, Sport, Università, Lavoro, Assistenza, e in generale per tutti i settori rientranti nelle materie di competenza delle Province autonome o della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.-

4. Conclusioni e proposte.-

4.1 Misure a breve termine: Proposte per gli emendamenti.-

4.1.1 Misure urgenti di potenziamento e riorganizzazione del servizio sanitario e dei servizi assistenziali.-

4.1.2 Misure urgenti di sostegno all'economia (aiuti di stato, alle famiglie, al lavoro e ai lavoratori, all'istruzione, università e ricerca, alle imprese nonché in tema di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica.-

4.1.3 Funzioni di finanza locale e tributi locali.-

4.1.4 Misure di sostegno a carattere fiscale, a valere sui tributi erariali

4.1.5 Specifiche modalità per il finanziamento delle autonomie speciali.-

4.2 Misure a medio termine.-

1. Premessa. -

Il gruppo di studio e ricerca A.S.A. (Autonomie Speciali Alpine), nel quadro del progetto L.I.A. (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale) dell'Università di Trento, ha elaborato le presenti osservazioni e proposte – come già fatto in passato in altre circostanze particolarmente importanti nelle dinamiche di sviluppo dell'ordinamento – nel perseguimento della propria finalità di rappresentazione delle ragioni delle autonomie speciali nell'ambito della dottrina giuspubblicistica e di impegno accademico nella tutela dell'assetto speciale dell'autonomia regionale¹.

La presente Memoria è inviata da ASA ai Presidenti e ai Presidenti del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano/Südtirol, della Provincia Autonoma di Trento, della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, della Regione Autonoma Sardegna. Gli Autori la inviano anche ad altri destinatari al fine di ampliare la comprensione dei problemi sottesi e la ponderazione circa le relative soluzioni che si confermino conformi agli assetti normativi costituzionali e statutari, anche in relazione alle norme di attuazione ed alla loro efficacia.

L'oggetto della presente Memoria consiste sia nella *rilevazione delle criticità degli strumenti normativi* adottati dallo Stato per il governo dell'emergenza sanitaria Covid-19 *in relazione alla sfera costituzionalmente garantita delle autonomie speciali* (Province Autonome di Bolzano/Südtirol e di Trento, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) sia nella *proposta di indicazioni e del testo di emendamenti* finalizzati al superamento di tali criticità e al ripristino della legittimità costituzionale.

Giova ricordare in premessa il testo delle autorevoli affermazioni espressa dalla Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia in occasione della presentazione della Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale del 2019. In tale circostanza, la Presidente ha manifestato il pensiero secondo il quale “Il nuovo anno è stato aperto da una contingenza davvero inedita e imprevedibile, contrassegnata dall'emergenza, dall'urgenza di assicurare una tutela prioritaria alla vita, alla integrità fisica e alla salute delle persone anche con il necessario temporaneo sacrificio di altri diritti. **La nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di**

¹ La presente Memoria è frutto del lavoro di analisi e riflessione svolto dal Gruppo ASA coordinato dal Prof. Roberto Toniatti (Università di Trento) e composto dai proff. Massimo Carli (Università di Firenze), Gianmario Demuro (Università di Cagliari), Elena D'Orlando (Università di Udine), Esther Happacher (Università di Innsbruck), Roberto Louvin (Università di Trieste) e Gianfranco Postal, est. (già Dirigente Generale della PAT, già Consigliere delle Corte dei Conti).

emergenza sul modello dell'art. 48 della Costituzione di Weimar o dell'art. 16 della Costituzione francese, dell'art. 116 della Costituzione spagnola o dell'art. 48 della Costituzione ungherese. Si tratta di una scelta consapevole. **Nella Carta costituzionale non si rinvencono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri.** La Costituzione, peraltro, non è insensibile al variare delle contingenze, all'eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza, come recita l'art. 77 Cost., in materia di decreti-legge. **La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi – dagli anni della lotta armata a quelli della più recente crisi economica e finanziaria – che sono stati affrontati senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela «sistemica e non frazionata» dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti.** Dunque, nella giurisprudenza costituzionale si ravvisano criteri in sé sufficientemente elastici e comprensivi da consentire una adeguata considerazione delle specificità del tempo di crisi. **Anche nel tempo presente, dunque, ancora una volta, è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie; diritti, doveri e responsabilità – a offrire a tutte le istituzioni e a tutti i cittadini la bussola che consente di navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dopoemergenza che ci attende”** (le evidenziazioni sono aggiunte).

2. Sintesi delle osservazioni e delle proposte. -

I decreti-legge 18 e n. 34 del 2020 – che si riferiscono a materie che rientrano sia nella potestà legislativa statale sia nella potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – richiedono un'analisi del rispettivo coordinamento non solo con gli statuti speciali ma anche con le relative norme di attuazione. Una tale analisi, applicata ad esempio alle norme di attuazione che hanno disciplinato in modi specifici il coordinamento tra il livello statale e quello regionale in tema di protezione civile, consente di rilevare in quale misura tali norme *fanno esplicito riferimento al carattere sussidiario dell'intervento statale ed alla non interferenza delle norme statali in materia di protezione civile con il riparto delle competenze Stato-Regione/Provincia autonoma previsto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.*

I decreti-legge sono altresì lesivi dei principi negoziale e dell'intesa bilaterale che sono *essenziali e connotativi dell'autonomia speciale.*

Inoltre, le fonti della decretazione d'urgenza pongono seri problemi relativi alla compatibilità fra le proprie norme che incidono sul rapporto tra finanza statale e finanza

regionale/provinciale e gli statuti speciali e relative norme di attuazione delle Regioni e Province autonome.

Si richiama anche la lesione della **funzione di coordinamento della finanza pubblica all'interno del rispettivo territorio, da esercitare sia a livello legislativo, che amministrativo, tributario e finanziario, attraverso il sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica.**

La Memoria è volta all'individuazione di strumenti e modalità di coordinamento tra la legislazione statale in tema di emergenza "Covid-19" e gli ordinamenti delle autonomie speciali, tenendo conto delle specifiche competenze legislative ed amministrative di ciascuna Regione/Provincia autonoma, nonché delle specifiche norme che regolano i rapporti tra competenza statale e regionale/provinciale in materia di protezione civile e in tutte le altre materie interessate dai citati decreti-legge.

Tali strumenti e modalità di coordinamento, se tempestivamente introdotti nell'ordinamento – anche in sede di conversione dei decreti-legge –, avrebbero il merito di permettere di prevenire il possibile contenzioso determinato da norme incompatibili con l'"ordinamento speciale", di rendere più efficace ed efficiente l'intervento istituzionale nei rispettivi territori, evitando al contempo sovrapposizioni o disfunzionalità, mettendo in risalto invece le specificità come valore aggiunto per l'intero Paese.

La Memoria motiva il fondamento della non corrispondenza – ed anzi dell'incoerenza – fra responsabilità dell'entrata rispetto alla responsabilità della spesa, anche con riferimento al principio generale enunciato dall'articolo 119 della Costituzione, che impone di adeguare il sistema dell'autonomia finanziaria (e tributaria) nonché le relazioni finanziarie Stato/Regione-Provincia autonoma al più ampio quadro della finanza pubblica.

La Memoria distingue misure da attivare a breve termine, mediante l'introduzione di emendamenti in sede di legge di conversione del/i decreto/i legge, da quelle che implicano la definizione di interventi a carattere strutturale, atti ad adeguare ogni singolo Statuto speciale/norma di attuazione vigente, anche sulla base dell'esperienza acquisita nelle varie fasi della pandemia da Covid-19.

3. La Memoria.-

3.1 Il quadro normativo di riferimento

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19* ed il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di*

politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, si collegano alla legislazione² in materia di protezione civile, caratterizzata dai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. Inoltre, si pongono in termini di continuità rispetto ai precedenti interventi amministrativi iniziati con la deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, avente ad oggetto “*Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*”, fondato sul Codice della Protezione Civile, decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

Nello specifico, si fa riferimento all'articolo 7, comma 1, lettera c), e all'articolo 24³, c. 1, del predetto Codice. L'art. 7, c.1⁴, si riferisce alle emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che, in ragione della loro intensità o estensione, debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, con le modalità stabilite dall'articolo 24, che disciplina il sistema degli interventi in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza. In seguito sono intervenuti i DPCM 25 febbraio e 1 marzo 2020 e i decreti-legge n. 6, 9 e 33 rispettivamente del 23 febbraio, del 2 marzo 2020 e del 16 maggio, quest'ultimo seguito dal DPCM 17 maggio 2020, recante le disposizioni attuative delle ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da *Covid-19*.

Entrambi i decreti-legge (n. 18 e n. 34 del 2020) intervengono sia con misure connotate dal carattere emergenziale, in quanto volte al fine di rafforzare l'offerta sanitaria e sociosanitaria territoriale, necessaria a fronteggiare l'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus SARS-Cov-2, sia con misure di carattere organizzativo e strutturale con tempo di riferimento (durata dell'intervento) anche pluriennale.

Per semplificazione, da ora in avanti si farà riferimento al solo d.l. n. 34/2020, considerando che l'impostazione e le materie di riferimento sono analoghe e che il decreto più recente si pone in continuità con quello precedente. Esaminato sotto il profilo delle materie intersecate, il decreto si riferisce sia a materie rientranti nella

² Legge 16 marzo 2017, n. 30, recante «Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile».

³ L'articolo 24, c. 1, dispone che, al verificarsi degli eventi [...] e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, [...], il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25. La delibera individua, [...] le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti [...].

⁴ D.lgs. n. 1 del 2018.

potestà legislativa statale, sia a quelle appartenenti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale.

Questo documento è volto a porre in evidenza gli aspetti collegati al coordinamento delle disposizioni del decreto con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione. Si inizia dalle osservazioni specificamente riferite al raccordo tra legislazione statale in materia di protezione civile e ordinamenti delle autonomie speciali, tenendo conto che la funzione di protezione civile per sua natura mira al coordinamento di numerose materie di competenza delle autonomie speciali, dalla igiene e sanità pubblica e assistenza, istruzione o finanza locale, all'intervento in economia e sul lavoro.

Il Codice della protezione civile⁵ contiene numerose norme riferite alle autonomie speciali: in particolare si evidenziano gli articoli seguenti: a) art. 1, c.4, contenente la cosiddetta clausola di salvaguardia generale, relativa alla interpretazione e applicazione delle norme in modo compatibile con/conforme a/gli statuti speciali e le relative norme di attuazione; b) art. 1, che prevede l'accesso anche delle autonomie speciali ai finanziamenti, straordinari e comunque limitati nel tempo, previsti per misure sanitarie collegate all'emergenza, in deroga alla loro non partecipazione al riparto del Fondo sanitario nazionale; c) art. 4, che individua le Province autonome (quindi le Autonomie speciali) come componenti del Servizio nazionale della protezione civile, che provvedono all'attuazione dell'insieme delle attività di protezione civile secondo i "rispettivi ordinamenti e competenze"; d) art. 8, c.1, lett. e), che fa salve le competenze delle Province autonome (e quindi delle autonomie speciali) anche nell'ambito della funzione di coordinamento dell'intervento attribuito al Dipartimento della protezione civile; e) art. 9, c.3, che evidenzia la prevalenza delle disposizioni vigenti nell'ordinamento giuridico delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome anche con riferimento alle funzioni prefettizie (che, ad esempio, nella Regione VDA sono svolte dal Presidente della Regione); art. 13, con analoga evidenza riguardo al Ministero dei beni culturali, paesaggistici e turismo; art. 15, c.1., che fa salve le competenze delle Autonomie speciali anche con riferimento alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Anche le norme di attuazione statutaria hanno disciplinato in modi specifici il coordinamento tra il livello statale e quello regionale per la funzione di protezione civile, come emerge chiaramente da quanto illustrato nel paragrafo "Aspetti specifici della compatibilità tra decreto-legge, Statuto e norme di attuazione".

Tali norme fanno esplicito riferimento al carattere sussidiario dell'intervento statale ed alla non interferenza delle norme statali in materia di protezione civile con il riparto delle competenze Stato-Regione/Provincia autonoma previsto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

⁵ D.lgs. n. 1 del 2018.

3.2 Premessa sul decreto-legge n. 34 del 2020

Questo decreto-legge è riferito non solo alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali dei rispettivi territori, ma anche alle Autonomie speciali, che vengono poste esplicitamente sullo stesso piano, senza distinzione alcuna in relazione agli specifici ordinamenti statutari: pressoché tutte le norme del decreto, infatti, sono rivolte unitariamente a “Regioni e province autonome”. Lo stesso modo di strutturazione delle norme riguarda anche gli enti locali, per cui non si pongono distinzioni tra quelli appartenenti a territori di Regioni a statuto ordinario, rispetto a quelli appartenenti a Regioni a statuto speciale, con potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Mancata distinzione che diventa ancora più rilevante nel caso di Regioni/Province autonome che hanno assunto la potestà legislativa primaria anche in materia di finanza locale e di tributi locali, oltre che di tributi regionali, e che provvedono integralmente al finanziamento, sia corrente che per investimenti, dei comuni ed altri enti locali, in luogo dello Stato (Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste VDA, Province autonome di Trento PAT, e di Bolzano PAB, Friuli Venezia Giulia FVG).

Inoltre, nell’ambito del decreto si ignorano, sempre in conseguenza dell’impostazione indifferenziata tra autonomie ordinarie e speciali, i ***Sistemi territoriali regionali integrati di finanza pubblica***, previsti dallo statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle norme di attuazione statutaria del Friuli Venezia Giulia, ma di fatto operante anche per la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, in relazione alla competenza di finanza locale e degli enti ad ordinamento regionale o a finanza derivata dalla Regione. Con ciò di fatto sovrapponendosi sia al sistema delle relazioni finanziarie Stato-Regione/Provincia autonoma, disciplinato da ciascuno statuto e relative norme di attuazione, sia al sistema delle relazioni istituzionali tra enti locali e Regione/Provincia autonoma; entrambi fondati sul principio dell’intesa e della negoziazione bilaterale tra i livelli istituzionali, sia nel rapporto Stato/Regione/Provincia autonoma, sia nel rapporto Regione/Provincia/enti locali.

E si ignorano anche i principi, negoziale e dell’intesa bilaterale, essenziali e connotativi dell’autonomia speciale; per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, tali principi sono espressi dal medesimo statuto, in particolare con la specifica previsione dell’obbligo dell’accordo preventivo, obbligatorio e vincolante ai fini delle modifiche, con legge ordinaria, della parte dello statuto relativa all’autonomia finanziaria regionale, provinciale e degli enti locali (art. 104 St.); ma il principio negoziale si ritrova anche nella previsione, in tutti gli statuti speciali, della specifica procedura per la approvazione delle norme di attuazione statutaria, con l’intervento obbligatorio delle commissioni paritetiche Stato-Autonomia, tanto che la stessa giurisprudenza costituzionale ha di fatto affermato la vincolatività non tanto del parere (o in qualche caso (VDA) dell’iniziativa) della Commissione paritetica, quanto della procedura, negando al Consiglio dei Ministri la facoltà di adottare norme di attuazione con contenuto difforme da quello esaminato dalla Commissione medesima, salvo

intervenga l'accordo della Regione/Province autonome interessata/e (Corte cost. sent. 160/1985).

3.3 Elementi di carattere generale sulla compatibilità tra Statuto, norme di attuazione e Decreto-legge n. 34/2020

Dall'esame del decreto-legge emergono una serie di problematiche relative alla compatibilità fra le norme del decreto che incidono sul rapporto tra finanza statale e finanza regionale/provinciale e gli statuti e relative norme di attuazione delle Regioni e Province autonome a statuto speciale.

La problematicità si ripropone con analoga intensità, oltre che con il Titolo VI dello Statuto TAA/S, che disciplina l'autonomia finanziaria delle Province autonome e della Regione, con il Titolo III dello Statuto VDA e con il Titolo IV dello Statuto FVG, anche con l'articolo 27 della legge n. 42/2009 in materia di coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome con la finanza delle Regioni a statuto ordinario, quale definita dall'articolo 119 della Costituzione.

I principi emergenti dall'interpretazione del predetto articolo 27 sono da un lato il concorso delle Autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, dall'altro che tale concorso è stabilito secondo criteri e modalità definiti con le procedure previste dai rispettivi statuti speciali, e quindi con norme di attuazione statutaria o con modifiche statutarie, previo accordo tra Governo e singola Regione a statuto speciale. Inoltre, le predette norme, disciplinano anche il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali, nonché di finanza locale, nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione o Provincia autonoma; definiscono altresì i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

Tutto questo sistema di raccordi tra ordinamento generale e autonomie speciali risulta incompatibile con quanto previsto dal decreto in esame.

3.3.1 Le norme statutarie in materia di finanza delle Province autonome, della Regione e degli enti locali

L'attuale assetto dell'autonomia finanziaria si caratterizza per la compartecipazione delle Province autonome e della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol ai gettiti di tutti i tributi erariali, per la potestà legislativa provinciale/regionale in materia di tributi regionali, provinciali ed anche locali, e – infine – sul versante della regolamentazione dei rapporti Stato-Province-Regione per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, ivi compresa la sostenibilità del debito pubblico.

Analoghe argomentazioni possono essere formulate per il Titolo IV dello Statuto della Regione FVG, sia sul piano delle entrate – a seguito della modifica introdotta con legge n. 205/2017 – sia su quello più generale della definizione delle competenze regionali in materia finanziaria e della regolamentazione dei rapporti finanziari Stato-Regione anche con riferimento al concorso alla sostenibilità del debito pubblico, con le innovazioni introdotte con la norma di attuazione statutaria del 2019.

Inoltre, le norme di attuazione dello Statuto speciale FVG riconducibili alla c.d. “fiscaltà di vantaggio” (d.lgs. 129/2014) contemplano la possibilità che la Regione effettui manovre sulle aliquote dei tributi erariali (IRAP e addizionale IRPEF) il cui gettito le sia interamente devoluto.

Così è anche per la Regione VDA con le modifiche introdotte alla legge n. 690/1981 con il d. lgs. n. 12/2011 nonché con la più recente norma di attuazione statutaria, di cui al d. lgs. n. 184/2017.

In particolare, l’articolo 79 Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol disciplina compiutamente il sistema dei rapporti Stato-Province/Regione in materia di finanza pubblica in forma di sistema territoriale integrato; analogo sistema territoriale regionale integrato, è stato istituito per il FVG con d. lgs. 25 novembre 2019, n. 154, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica”; mentre per la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste valgono le considerazioni già esposte in precedenza sulle competenze in materia di coordinamento della finanza regionale e locale.

Questo nuovo sistema attribuisce alla competenza della Regione (FVG)/Province autonome l’attuazione degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, per tutte le parti da attuare con riferimento alle Province autonome/Regione medesime, agli enti locali e a tutti gli altri enti, pubblici e privati, a finanza derivata provinciale/regionale o ad ordinamento provinciale/regionale. Ad esse spetta dunque definire, con proprie leggi, gli obiettivi di finanza pubblica nell’ambito del loro territorio, nonché le misure e le modalità del concorso e del rispetto degli obblighi nei confronti di tutti gli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza, vigilando anche sulla loro attuazione da parte degli enti medesimi.

In relazione a tale specifico sistema dei rapporti finanziari, nei confronti degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedano obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, diversi da quelli previsti dallo statuto stesso. Inoltre, le Province autonome/Regioni (TAA/S e FVG) provvedono, per sé e per gli altri enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato,

adottando conseguentemente autonome misure di finanza pubblica coerenti con gli obiettivi-vincoli nazionali.

Da evidenziare, infine, che lo stesso articolo 79 Statuto TAA/S prevede che, in situazioni di eccezionalità di finanza pubblica, da intendersi – per quanto detto sopra – sia dello Stato che delle Province autonome/Regione, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica può discostarsi dai parametri disciplinati in via ordinaria, sulla base di un (nuovo ed ulteriore) accordo tra Stato e Province autonome/Regione (co. 4-septies).

Con riferimento allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, va evidenziato che all'art. 50 si prevede che, per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione – quale è certamente anche la situazione emergenziale causata dalla pandemia – e per la esecuzione di programmi organici di sviluppo, lo Stato assegna alla stessa, con legge, contributi speciali; anche questi interventi, pur di carattere straordinario, vanno collocati nell'ambito del sistema territoriale integrato e quindi nel sistema dei rapporti bilaterali, fondati sul principio negoziale.

Anche per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste analoghi riferimenti possono essere fatti all'art. 12 dello Statuto e all'art. 9 della legge n. 691/1981 che ne definisce l'ordinamento finanziario.

Con riferimento allo Statuto della Regione Sardegna vanno evidenziati il Titolo III e in particolare l'art. 7 dello Statuto, che individua il principio di solidarietà nazionale, nonché l'art. 13, che prevede uno specifico piano organico statale per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola, come elementi connotanti il rapporto con la finanza statale. Le più recenti norme di attuazione in materia di finanza della medesima Regione sono recate dal decreto legislativo n. 114/2016 e dalla legge n. 160/2019 (Legge di bilancio dello Stato) che, ai commi da 866 a 876, definisce, tra l'altro, in modo peculiare, sulla base dell'accordo tra Stato e Regione del 7 novembre 2019, il concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto al contempo dei costi dell'insularità, con riferimento a quasi tutte le materie oggetto dell'intervento del decreto-legge n. 34/2020.

3.3.2 Problematicità collegate all' IRAP

L'IRAP, Imposta regionale sulle attività produttive, tributo istituito da legge statale (d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446) come sostitutivo dei soppressi contributi obbligatori per l'assicurazione contro le malattie, il cui gettito è invece totalmente di competenza provinciale/regionale.

Il decreto-legge interviene anche su questo tributo, come misura di sostegno alle imprese. Ora è evidente che la norma statale pone delle problematicità su due versanti, il primo dei quali è quello di generare una rilevante minore entrata a carico delle

autonomie speciali; il secondo non è dato tanto dalla compatibilità della norma con lo statuto di autonomia, trattandosi di tributo a disciplina statale, quanto piuttosto sul piano della compatibilità con la competenza regionale/provinciale in materia di interventi sulle attività economiche e quindi di aiuti/incentivi alle imprese, anche attraverso la facoltà di intervenire sui tributi erariali con riferimento sia alle aliquote che alle esenzioni, detrazioni e deduzioni, facoltà di competenza regionale/provinciale (per TAA/S, art. 73 St., per la VDA l'art. 2 del d.lgs. n. 184/2017, per il FVG l'art. 51 St.) effettivamente esercitata con propria legge. Infatti la norma statale interviene con una esenzione di imposta, definita espressamente come misura di sostegno alle imprese, materia di competenza, appunto, regionale/delle Province autonome.

In termini più ampi, questo intervento statale, così rilevante anche sotto il profilo della finanza pubblica, mette in rilievo due aspetti problematici: il primo è che lo Stato si sostituisce alla Regione/Provincia, decidendo un intervento sull'economia, di competenza regionale/provinciale, senza nemmeno coinvolgere nella decisione l'ente competente per materia; il secondo, che lo fa utilizzando risorse finanziarie della Regione/Provincia stessa, salvo poi compensarle con altri flussi, ma a questo punto l'effetto netto dell'intervento statale sembra essere piuttosto quello "sostitutivo" della "funzione di governo" provinciale/regionale.

3.3.3 Problematicità collegate alla competenza in materia di finanza locale

Ulteriore problematicità si ricollega alla potestà legislativa primaria in materia di finanza locale e di tributi locali, che compete alla Regione (VDA, FVG e alle Province per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), oltre che di tributi regionali e provinciali; per effetto di tale impostazione, anche le compartecipazioni ai tributi erariali e le addizionali ai tributi erariali destinati dalle leggi dello Stato agli enti locali, competono direttamente alle Province autonome/Regione, che provvedono al finanziamento degli enti locali in luogo dello Stato, sulla base delle leggi provinciali ovvero regionali e delle intese con il Consiglio delle Autonomie.

Da quanto sopra appare evidente la incompatibilità di norme statali, quali quelle contenute negli articoli da 106 a 118 del decreto-legge "Rilancio", che prevedono finanziamenti diretti ai comuni da parte dello Stato, seppure a carattere straordinario o di anticipazione, in contrasto con la appena evidenziata disciplina statutaria e con l'unicità del rapporto Stato-Province autonome/Regione, che colloca gli enti locali nell'ambito del Sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica di competenza delle Province/Regioni medesime.

In termini più generali, con riferimento allo specifico tema dei flussi finanziari previsti dal decreto-legge Rilancio, all'articolo 111⁶, “*Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome*”, si osserva quanto segue.

L'articolo, in coerenza con il principio sancito dall'articolo 119 Cost. e dalla legge n. 42/2009 (federalismo fiscale) in materia di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario e degli enti locali, prevede tra l'altro l'intervento straordinario di natura solidaristica, per interventi diversi da quelli correlati al normale esercizio delle funzioni di competenza, certamente applicabile al caso dell'emergenza nazionale generata dalla pandemia; il medesimo principio solidaristico vale anche per le Regioni a statuto speciale.

La diretta applicazione delle norme statali che disciplinano le modalità di attuazione del principio e quindi dell'intervento statale appare, invece, in contrasto con gli statuti speciali ed anche con la stessa legge 49/2009, che espressamente (art. 1⁷) prevede la non applicabilità del sistema di finanziamento delle autonomie ordinarie alle autonomie speciali, per le quali rinvia (art. 27⁸) alla disciplina prevista da ciascuno statuto speciale e dalle relative norme di attuazione; per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, per esempio, le norme sono quelle sopra descritte (in particolare art. 79 Statuto) e per esse qualsiasi innovazione può avvenire esclusivamente attraverso la negoziazione bilaterale Stato-Regione/Provincia autonoma o di un accordo di modifica statutaria o con la formulazione di nuove norme di attuazione.

3.4 Aspetti specifici della compatibilità tra decreto-legge, Statuto e norme di attuazione

3.4.1 Le competenze delle autonomie speciali negli specifici settori di intervento

⁶ Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome - 1. Al fine di concorrere ad assicurare alle Regioni e Province autonome le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione per l'anno 2020, in conseguenza della possibile perdita di entrate connesse all'emergenza Covid-19, è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo con una rilevante dotazione finanziaria per il medesimo anno. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 luglio 2020, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati criteri e modalità di riparto del fondo.

⁷ Alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27.

⁸ Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, [...].

Il decreto-legge interviene su numerosi settori quali quelli della sanità, assistenza, lavoro, istruzione, infrastrutture, cultura, agricoltura, turismo, industria e altri settori economici⁹ che sono di competenza delle autonomie speciali in virtù dello statuto e delle norme di attuazione nonché in base alle deleghe statali.

Per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'articolo 17 dello Statuto speciale prevede la facoltà dello Stato di delegare proprie funzioni amministrative ed anche legislative, determinandone i limiti, nelle materie non rientranti nella competenza provinciale o regionale. Tale facoltà è stata ampiamente utilizzata, in particolare nell'ambito delle norme di attuazione statutaria. Il DPR n. 526/1987 (norma di attuazione statutaria) prevede che, salvo specifiche disposizioni recate dalla specifica norma di attuazione, per l'esercizio della delega le Province/Regione osservano il proprio ordinamento organizzativo e contabile; altre norme estendono il campo anche alle norme in materia di contratti, appalti di lavori pubblici e valutazione di impatto ambientale.

L'art. 10 dello Statuto speciale per il Friuli Venezia Giulia prevede analoga facoltà di delega, nonché la facoltà per le Amministrazioni centrali di avvalersi degli uffici regionali, previa intesa tra i Ministri competenti ed il Presidente della Regione e – in entrambi i casi – sempre con oneri a carico dello Stato (c. 3). Deleghe statali sono state conferite ad esempio in materia di collocamento e avviamento al lavoro (d.lgs. n. 514/1996) e gestione del demanio idrico (d.lgs. n. 265/2001).

Analoga previsione di delega di funzioni statali è contenuta nell'articolo 4 dello Statuto VDA.

Qui di seguito si evidenziano le problematiche collegate a varie materie di competenza regionale/provinciale in base a degli esempi. Il decreto-legge viene preso in considerazione per alcune materie da esso normate, individuate in base alla loro significatività e maggiore facilità di esposizione, ma analoghi approfondimenti possono essere fatti con la stessa metodologia anche su tutte le altre materie/interventi previsti dal decreto stesso, che impattano sulle competenze delle Province autonome/Regione, così come di ogni altra autonomia speciale.

3.4.2 Protezione civile

Trentino-Alto Adige/Südtirol: Le competenze provinciali afferiscono anche alla “funzione” protezione civile, in relazione alla loro potestà legislativa e amministrativa in una serie di materie riguardanti, tra l'altro, sanità e igiene pubblica, opere pubbliche anche di rilievo nazionale, acque pubbliche e opere idrauliche, concessioni di acque pubbliche, anche a scopo idroelettrico, foreste, rete stradale anche statale, urbanistica e tutela del paesaggio, beni culturali, istruzione e assistenza.

⁹ Per il TAA/S, artt. 4 e 5, 8 e 9, 10, 13, 73, 80 St.

L'insieme di tali competenze, pur non avendosi una specifica ed esplicita menzione della funzione di protezione civile in statuto, ha comportato il riconoscimento, con norma di attuazione statutaria, del ruolo centrale delle Province autonome nella predetta funzione di protezione civile, nell'ambito del loro territorio. Ciò è avvenuto, per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, con il DPR n. 381/1974 e sue successive modificazioni. Questa norma, tra l'altro, prevede (art. 34) che la dichiarazione dello stato di calamità pubblica (cioè dell'emergenza), anche quando di competenza statale a causa dell'estensione ultraregionale del fenomeno, implica sempre e comunque l'intesa con i presidenti delle Province; comporta, altresì, che in ogni caso gli interventi dello Stato abbiano carattere aggiuntivo, rispetto a quelli regionali e provinciali, ed anche che l'applicazione delle norme del Codice di protezione civile non incida sulle competenze della Regione e delle Province, né implichi sostituzione di organismi regionali e provinciali, che continuano ad operare secondo il proprio ordinamento.

Friuli Venezia Giulia: Anche in questo caso la materia protezione civile, pur non essendo espressamente nominata dallo Statuto, è riconducibile a titolo di competenza analogo a quelli sopra elencati per le Province autonome, oltre alle materie di competenza concorrente "servizi antincendi" (art. 5, c. 1, n. 20, St.) e "opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali" (ivi, n. 22). Già la legge regionale n. 64/1986 era intervenuta organicamente sul punto, ancor prima dell'adozione della legge nazionale n. 225/1992. Inoltre, sul punto sono intervenuti alcuni protocolli d'intesa: quello sottoscritto in data 4 maggio 2002 con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile e quello del 10 gennaio 2005 con le Prefetture della Regione, i quali precisano le funzioni dei diversi soggetti.

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: la legge n. 196/1978 prevede (artt. 20 e 21) il trasferimento delle funzioni in materia di protezione civile alla Regione, attribuendo in questo settore al Presidente della Regione le funzioni altrove spettanti al Commissario del Governo e trasformando in organo regionale il Comitato regionale di protezione civile. Le garanzie di salvaguardia del modello organizzativo autonomo della protezione civile valdostana sono ribadite anche dal Codice della protezione civile (D.lgs. 22 gennaio 2018, n. 1).

Da questo tipo di impostazione consegue che: a) la dichiarazione dello stato di emergenza comporta il concorso nell'intervento emergenziale sia dello Stato che delle Province autonome/Regione; b) l'intervento statale non può avere carattere sostitutivo, ma solo integrativo, senza intervenire sul riparto di competenze stabilito dall'ordinamento dell'autonomia speciale. Il che si raccorda, ad esempio, per il Trentino-Alto Adige/Südtirol anche con quanto previsto dall'articolo 4 del d.lgs. n. 266/1992 in materia di rapporto tra funzioni amministrative statali e regionali/provinciali, che fa divieto allo Stato di svolgere attività amministrativa nelle materie di competenza regionale/provinciale.

Anche in questi casi si pone, dunque, la questione della compatibilità del decreto-legge con lo Statuto e relative norme di attuazione.

3.4.3 Titolo I, Sanità e sicurezza

Trentino-Alto Adige/Südtirol: le Province autonome hanno potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera; alla Regione spetta potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri.

Le norme di attuazione in materia (DPR n. 474/1974 e DPR n. 197/198) precisano che il trasferimento alle Province riguarda le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra-provinciale e quelle già spettanti alla Regione. Le funzioni riservate allo Stato, per quanto qui interessa, riguardano i rapporti internazionali in materia di assistenza e profilassi, le cliniche e gli istituti universitari e di ricerca, la ricerca e la sperimentazione, i prodotti chimici e farmaceutici, le professioni sanitarie, la sanità militare e dei corpi di polizia, nonché le funzioni di vigilanza e tutela del lavoro, che però sono delegate alla Province, con il conseguente trasferimento degli uffici statali territoriali.

Friuli Venezia Giulia: Nello stesso senso si struttura anche l'ordinamento del FVG. Lo Statuto reca una competenza concorrente su "igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali" (art. 5, c. 1, n. 16). Numerose le norme di attuazione intervenute in quest'ambito: il DPR n. 869/1966, il DPR n. 902/1975, il DPR n. 469/1987 e, da ultimo, il d.lgs. n. 126/2005.

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: analoga l'impostazione in materia di sanità ed assistenza dello Statuto che, all'art. 3 St., attribuisce tali materie alla potestà legislativa ed amministrativa regionale, mentre le relative norme di attuazione sono definite dal DPR n. 196/1978.

Il Decreto-legge interviene in una serie di attività rientranti nelle materie o funzioni di competenza regionale o provinciale, con riferimento all'assistenza territoriale ed ospedaliera, alle borse di studio per specializzandi, alle assunzioni di personale sanitario, alle attività statistiche, alla spesa in deroga per servizi informatici, al volontariato di protezione civile; altri articoli trattano materie riferibili prevalentemente alla competenza statale.

Nell'ambito di tale titolo le disposizioni, pressoché totalmente di dettaglio, sono riferite direttamente a Regioni, Province autonome ed enti del servizio sanitario (le ASL regionali) con disposizioni che impongono non solo obiettivi articolati di

potenziamento o di riorganizzazione dei servizi sanitari, territoriali ed ospedalieri della rete assistenziale RSA, ma che attribuiscono anche funzioni di controllo, con poteri di approvazione anche nel merito, oltre che di monitoraggio, dei Ministeri competenti per materia nonché del Ministero dell'economia e finanze.

Tale impostazione appare del tutto incompatibile con gli ordinamenti delle autonomie speciali. Potrebbe semmai essere compatibile con l'attuale allocazione delle competenze, la definizione di standard minimi di prestazioni e di organizzazione, ove gli obiettivi fossero definiti come risultati complessi, come quelli previsti dal Piano sanitario nazionale, quindi riconducendoli ai livelli essenziali assistenziali o delle prestazioni, in coerenza con l'assetto ordinamentale delineato dall'articolo 117 Costituzione, interpretato in modo coordinato con gli statuti speciali. Altrettanto potrebbe dirsi con riferimento alle misure di coordinamento per la prevenzione delle malattie diffuse e dei correlati fenomeni epidemici a carattere ultraregionale o nazionale.

L'impostazione delle norme del decreto in esame prevede invece un intervento articolato, composto di norme di dettaglio, e procedure incentrate sulle amministrazioni centrali; si introducono inoltre forme di organizzazione del Servizio sanitario, anche di dettaglio, in parte non limitate alla fase e alle modalità eccezionali dell'emergenza, ma destinate a durare nel tempo, senza adeguato raccordo con la vigente disciplina del Servizio sanitario nazionale, e comunque confliggenti con gli statuti speciali e le rispettive norme di attuazione, destinate a far emergere contenzioso.

Si prevedono, infatti, agli articoli 1 e 2, solo per cogliere un esempio significativo, misure straordinarie di programmazione ed organizzazione dei servizi sanitari regionali con procedure specifiche incentrate sulle amministrazioni centrali. Per quanto riguarda gli investimenti, quelli cioè sulle strutture sanitarie, si prevedono (art. 2) nuovi programmi regionali, *soggetti all'approvazione del Ministero della salute*, monitorati dai Ministeri, compreso quello dell'Economia e Finanze, la cui *attuazione è demandata al Commissario straordinario governativo, al quale vengono trasferiti i fondi previsti, con facoltà di delega a ciascun Presidente di Regione o Provincia autonoma* (commi 11, 12 e 13, art. 2).

A dimostrazione del carattere strutturale dell'intervento straordinario, va evidenziata anche in questo caso la dimensione temporale prevista, che si protrae anche oltre il 2021.

3.4.4 Titolo II, sostegno alle imprese

Trentino-Alto Adige/Südtirol: Le Province autonome, in base agli articoli 8 e 9 St., hanno potestà legislativa ed amministrativa nelle materie di competenza, quali incremento della produzione industriale, artigianato, commercio, fiere e mercati,

esercizi pubblici, miniere cave e torbiere, turismo e industria alberghiera, agricoltura e foreste (compreso il Corpo Forestale).

La Regione ha potestà legislativa e amministrativa in materia di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative, (delegata alle Province autonome) nonché in materia di ordinamento delle camere di commercio, industria..., e di enti di credito a carattere regionale.

Le norme di attuazione (DPR n. 1017/1978, d. lgs. n. 139/2002) prevedono per le predette materie il trasferimento alle Province autonome e rispettivamente alla Regione delle attribuzioni delle amministrazioni dello Stato, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovra-provinciale; prevedono, inoltre, per quanto qui di diretto interesse, di riservare allo Stato le funzioni seguenti: il riconoscimento delle fiere di carattere internazionale, le funzioni del comitato provinciale prezzi e le funzioni dell'ISTAT, delegate comunque alle Province, i rapporti internazionali e con l'UE, la ricerca e la sperimentazione scientifica, limitatamente a quella di interesse nazionale, l'importazione ed esportazione, la regolazione del mercato agricolo.

Friuli Venezia Giulia: Anche nello Statuto di questa Regione si rinvencono competenze strategiche relative alla politica di sostegno economico alle imprese. Fra le competenze primarie di cui all'art. 4, si evidenziano soprattutto industria e commercio, artigianato, mercati e fiere, turismo e industria alberghiera. Fra quelle di competenza concorrente (art. 5), ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali; degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione. Le funzioni in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono state trasferite alla Regione con le norme di attuazione recate dai Decreti Legislativi n 256/2000 e 252/2001.

Va anche evidenziata la possibilità che la Regione conceda alle imprese (d. lgs. 129/2014) incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione con le imposte, i contributi dovuti all'INPS e le altre somme a favore dello Stato, della Regione o di enti previdenziali, ai sensi del Capo III d.lgs. 241/1997.

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: lo Statuto prevede la competenza regionale in materia di sostegno alle imprese nei settori analoghi a quelli evidenziati per Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli Venezia Giulia, quali industria, commercio, miniere, industria alberghiera, turismo, artigianato, fiere e mercati. Analoga previsione di delega di funzioni statali è contenuta nell'articolo 4 dello Statuto VDA. negli articoli 2 e 3: le relative norme di attuazione sono recate dal DPR n. 1142/1985, dal DPR n. 182/1982 e dall'art. 1 del d.lgs. 15 luglio 2016, n. 116 che ha trasferito alla Regione, per la parte che già non le spettava, tutte le funzioni amministrative in materia di incentivi,

agevolazioni e servizi reali alle imprese esercitate sia da organi centrali e periferici dello Stato sia da enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o interregionale.

Il decreto-legge prevede una serie di interventi diretti dello Stato, quali quelli previsti dai Capi I e II del Titolo II, in materia di contributi a fondo perduto e di misure di sostegno alle imprese. Quantomeno alcune tipologie di interventi competono alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, in quanto siano state ad esse trasferite dallo Stato, per cui presentano motivi di incompatibilità con l'ordinamento delle medesime autonomie speciali.

3.4.5 Titolo VIII, Capo VIII Misure per l'Istruzione

Trentino-Alto Adige/Südtirol: le Province autonome hanno potestà legislativa e amministrativa secondaria in materia di istruzione, con riferimento alla scuola primaria e secondaria di ogni ordine e grado, oltre che di istruzione e formazione professionale. La norma di attuazione in materia, DPR n. 405/1977, ha disposto il trasferimento alla Provincia delle attribuzioni dell'Amministrazione dello Stato in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale ed artistica), esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovra-provinciale.

Tra le attribuzioni trasferite sono comprese le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante, ispettivo, direttivo e docente nonché di quello tecnico amministrativo.

In relazione al particolare ordinamento dell'istruzione in questo territorio, anche le materie su cui vertono gli esami di maturità e le relative prove sono determinate annualmente dal Ministro della pubblica istruzione su proposta della Provincia autonoma e le norme per l'attuazione delle leggi sugli esami di Stato sono emanate dalla Provincia autonoma, sentito il Ministero della pubblica istruzione. La Provincia autonoma è anche delegata a nominare i presidenti e i membri delle commissioni degli esami di Stato delle scuole di ogni ordine e grado.

Friuli Venezia Giulia: La materia dell'istruzione e dell'assistenza scolastica riceve una disciplina a livello statutario e di norme di attuazione. L'art. 5, c. 1, n. 15 St. attribuisce alla Regione la competenza concorrente in materia di istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria ed assistenza scolastica, mentre l'art. 6, c. 1, n. 1, attribuisce potestà integrativa nella materia scuole materne, istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica e artistica.

Le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica e di istruzione artigiana e professionale sono state trasferite alla Regione con gli artt. 7 e 28 del DPR n. 902/1975, mentre quelle relative all'assistenza scolastica e le istituzioni scolastiche con

DPR n. 469/1987 e, infine, quelle in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari con DPR n. 70/1990.

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: lo Statuto, artt. 2 e 3, assegna la competenza in materia di istruzione elementare e media, nonché di istruzione professionale. Le norme di attuazione nella materia sono contenute negli articoli 28, 30, 51 e 72 della legge n. 196/1978, mentre l'ordinamento delle scuole primarie, secondarie e artistiche nella Valle è disciplinato dal D.lgs.C.P.S. n. 365/1946 e dal DPR n. 861/1975 anche con riferimento a tutto il personale scolastico.

Agli articoli 230 e seguenti del Capo VIII del decreto-legge in esame si prevedono interventi finanziari del Ministero dell'Istruzione a favore delle Istituzioni scolastiche; la materia, nel sistema delle Regioni a statuto ordinario e di alcune autonomie speciali, è prevalentemente di competenza statale; nel Trentino-Alto Adige/Südtirol e in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, invece, la competenza è totalmente trasferita alle Province autonome/Regione, anche per quanto riguarda gli oneri relativi, considerando che il personale insegnante, direttivo, amministrativo e tecnico è stato trasferito alla Provincia autonoma/Regione competente per territorio e che le Istituzioni scolastiche sono ivi disciplinate integralmente dalla leggi provinciali (regionali per la VDA).

Anche in questo caso per le norme, come per le funzioni amministrative, vale quanto detto in generale sui rapporti tra legislazione statale e provinciale, con i relativi problemi di compatibilità della norma statale con lo statuto e relative norme di attuazione; per altro verso la dimensione finanziaria dell'intervento emergenziale dello Stato nel territorio delle Province autonome e della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non può che correlarsi a quella prevista, per gli interventi straordinari sul servizio dell'istruzione di competenza dello Stato negli altri territori regionali, non certo a quella riferita alle altre Regioni ed enti locali.

3.4.6 Misure in materia di Turismo, Cultura, Agricoltura, Industria, Artigianato, Commercio, Infrastrutture, Viabilità e Trasporti, Sport, Università, Lavoro, Assistenza, e in generale per tutti i settori rientranti nelle materie di competenza delle Province autonome o della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

Trentino-Alto Adige/Südtirol: considerazioni analoghe a quelle formulate per le materie sopra evidenziate, a titolo di esempio significativo, possono essere formulate riguardo a tutte le altre materie, per le quali è avvenuto il pressoché totale trasferimento delle funzioni statali alle Province autonome o alla Regione.

Infatti, come già evidenziato negli esempi esplicitati, la formula adottata, di norma, dalle norme di attuazione statutaria è quella che dispone che: "Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di [...], ivi compresa [...], esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di

istituti pubblici a carattere nazionale o sovra-provinciale, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province di Trento e di Bolzano/dalla Regione con l'osservanza delle norme del presente decreto”.

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia si vede attribuite a livello statutario la competenza legislativa primaria in materie ulteriori a quelle dei punti precedenti, quali quelle in materia di viabilità, turismo e industria alberghiera, trasporti (e, in genere, reti) di interesse regionale, istituzioni culturali, ricreative e sportive, etc.

Analogamente può riferirsi in ordine alle competenze, nelle medesime materie, per quanto riguarda anche la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Collegando questi elementi connotanti la specialità con quanto evidenziato sulle caratteristiche della potestà legislativa ed amministrativa delle Province e delle Regioni speciali, nonché sul peculiare sistema finanziario con i correlati rapporti Stato-Regione/Province autonome, si ricava il quadro completo degli aspetti problematici della compatibilità del decreto-legge in esame con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione.

4. Conclusioni e proposte

Da quanto sopra esposto emerge chiaramente la necessità di individuare strumenti e modalità di coordinamento tra la illustrata legislazione statale sull'emergenza “Covid-19” e gli ordinamenti delle autonomie speciali, tenendo conto delle specifiche competenze legislative ed amministrative di ciascuna Regione/Provincia autonoma, nonché delle specifiche norme che regolano i rapporti tra competenza statale e regionale/provinciale in materia di protezione civile e in tutte le altre materie interessate dai citati decreti-legge. Ciò anche al fine di prevenire sia possibile contenzioso determinato da norme incompatibili con l'“ordinamento speciale”, ma soprattutto di rendere più efficace ed efficiente l'intervento nei rispettivi territori, evitando al contempo sovrapposizioni o disfunzionalità, sottolineando invece **le specificità come valore aggiunto per l'intero Paese.**

Gli interventi statali configurati dai citati decreti-legge, in particolare n. 18 e n. 34 del 2020, volti alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento, con riferimento alla pandemia da Covid-19, consentono alle Autonomie speciali di essere destinatarie degli interventi finanziari straordinari collegati alle predette finalità in base all'articolo 119 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'intervento statale con risorse aggiuntive per interventi speciali in favore di determinate Regioni, con finalità solidaristiche e di coesione sociale e per scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Trattandosi di pandemia, le Regioni determinate sono tutte, ordinarie e speciali.

Tali interventi straordinari, delimitati nel tempo alla durata del fenomeno che li ha motivati, non possono però incidere sul sistema di allocazione delle competenze stabilito dagli statuti speciali e relative norme di attuazione, ma vanno con lo stesso coordinati con le modalità e secondo i principi rinvenibili negli statuti stessi (e/o relative norme di attuazione), e comunque nel rispetto dei principi desumibili dalla legge di attuazione del medesimo articolo 119 della Costituzione e cioè la legge n. 42/2009, come approfondito nella relazione.

In particolare le funzioni statali di intervento e coordinamento in materia di protezione civile e per il superamento dell'emergenza postulano il mantenimento in capo a ciascuna Regione/Provincia autonoma delle competenze ad essa spettanti ed effettivamente esercitate; essa provvederà quindi, in base al proprio ordinamento, alla emanazione delle norme di legge necessarie, alla programmazione, all'attuazione degli interventi e alla verifica dei risultati, assicurando al contempo la piena circolazione delle informazioni e dei dati alle amministrazioni centrali dello Stato.

In termini più ampi, questo intervento statale, pur se collegato ad un evento straordinario e di carattere intrinsecamente temporaneo come la dichiarazione dello stato di emergenza e l'attivazione degli interventi necessari per il suo superamento, tende ad interessare un arco temporale ampio, su più anni, e a definire un complesso di interventi anche a carattere strutturale, estremamente rilevanti non solo sul piano dell'organizzazione ed esercizio delle funzioni, delle attività e dei servizi, ma anche sotto il profilo della finanza regionale/provinciale.

Tutto ciò pone in evidenza le incompatibilità con gli statuti speciali, riguardanti non solo gli interventi emergenziali sopra illustrati, ma anche *il versante della capacità di governo delle entrate, e conseguente responsabilità. Questo risulta ancora più evidente se si tiene conto* che:

- a) le entrate delle autonomie speciali in gran parte sono costituite dalle *compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali generate dalle attività realizzate sul proprio territorio o ad esso comunque riferibili;*
- b) *il governo dei tributi erariali e quindi le decisioni fondamentali di politica fiscale sono interamente in capo allo Stato*, salvo limitate possibilità di intervento regionale, comunque di *portata economica solo marginale e certamente non proporzionata all'ampiezza ed articolazione della responsabilità di governo sulla spesa*; il che si riflette sull'autonomia decisionale sui livelli dei servizi e delle prestazioni anche in tutte quelle materie che nel restante territorio nazionale rimangono in capo allo Stato o ad amministrazioni nazionali. Ciò vale infatti proprio in relazione alle autonomie speciali che hanno acquisito, attraverso l'assunzione di gran parte delle funzioni statali, anche la maggior parte della spesa pubblica complessiva, in relazione al proprio territorio;

c) la situazione di gravissima crisi economica e sociale, oltre che sanitaria, causata dalla pandemia, determinando la necessità di un intervento pubblico di portata assolutamente straordinaria, ha posto in evidenza la necessità di superare lo squilibrio tra capacità/responsabilità di governo dell'entrata rispetto a quella già acquisita del lato della spesa pubblica e quindi di avviare una revisione delle parti finanziarie degli Statuti speciali, modificabili con la procedura della legge ordinaria, previo accordo bilaterale tra Regione/Provincia autonoma e Governo (art. 12 e 48-bis St., art 6 d.lgs. 184/2017 VDA, art. 104 St TAA/S, art. 63 St FVG, art. 54 St. Sardegna).

In definitiva la non corrispondenza, anzi l'incoerenza fra responsabilità dell'entrata rispetto alla responsabilità della spesa, anche con riferimento al principio generale enunciato dall'articolo 119 della Costituzione, impone di adeguare il sistema dell'autonomia finanziaria (e tributaria) nonché le relazioni finanziarie Stato/Regione-Provincia autonoma al più ampio quadro della finanza pubblica.

Tutto ciò premesso, si possono distinguere misure da attivare a breve termine, mediante l'introduzione di emendamenti in sede di legge di conversione del/i decreto/i legge, da quelle che implicano la definizione di interventi a carattere strutturale, atti ad adeguare ogni singolo Statuto speciale/norma di attuazione vigente, anche sulla base dell'esperienza acquisita nelle varie fasi della pandemia da Covid-19.

4.1 Misure a breve termine: Proposte per gli emendamenti

4.1.1 MISURE URGENTI DI POTENZIAMENTO E RIORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO E DEI SERVIZI ASSISTENZIALI:

Le Autonomie speciali attuano, secondo il rispettivo ordinamento, le finalità e gli obiettivi di potenziamento e riorganizzazione del servizio sanitario ed assicurano il raggiungimento ed il mantenimento degli standard minimi di organizzazione dei servizi e dei livelli di prestazioni previsti dalle norme di legge statale per il superamento dell'emergenza sanitaria, sulla base delle proprie leggi e dei propri programmi, che vengono a tal fine adeguati nel rispetto dei vincoli derivanti dallo statuto e nei tempi previsti; assicurano al contempo la trasmissione alle amministrazioni statali (MEF e Ministero della Salute) dei flussi di dati ed informazioni, ivi compresi quelli relativi agli atti di programmazione, realizzando, secondo il proprio ordinamento, il perseguimento delle finalità previste, il raggiungimento degli obiettivi e la verifica dei risultati conseguiti.

Lo schema di riferimento è quello del Sistema di protezione civile, quale disciplinato dalle norme di attuazione di ciascuno statuto speciale e, per la finanza provinciale/regionale, il sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica previsto dallo Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 79) e, per il Friuli Venezia Giulia, dalla norma di attuazione di cui al decreto legislativo n. 154/2019, art. 4.

4.1.2 MISURE URGENTI DI SOSTEGNO ALL'ECONOMIA (AIUTI DI STATO), ALLE FAMIGLIE, AL LAVORO E AI LAVORATORI, ALL'ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA, ALLE IMPRESE NONCHE' DI POLITICHE SOCIALI CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA:

Per le misure che rientrano nella competenza regionale/provinciale, anche per effetto di delega di funzioni statali, si applica lo schema previsto per la sanità e l'assistenza. In questo contesto va tenuto presente che vi sono materie, quali quelle dell'istruzione, di finanziamento dell'università e della ricerca, del sostegno al reddito dei lavoratori, per le quali vi è una differenziazione rilevante fra le diverse autonomie speciali, solo alcune delle quali hanno acquisito le funzioni statali ed i relativi oneri. Questo rileva sia ai fini della competenza o meno a programmare e realizzare, secondo il proprio ordinamento, gli interventi collegati all'emergenza, sia ai fini del finanziamento straordinario statale, come più sotto evidenziato.

4.1.3 FUNZIONI DI FINANZA LOCALE E TRIBUTI LOCALI: Nei casi in cui la Regione o le Province autonome - Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli Venezia Giulia, Province autonome di Trento e Bolzano - hanno assunto la funzione statale di finanza locale, sostituendo in toto le Amministrazioni centrali, ovvero anche il coordinamento della finanza pubblica nel sistema territoriale regionale integrato, la compatibilità con le norme statutarie è assicurata prevedendo che i finanziamenti statali straordinari-emergenziali, anche tramite enti a carattere nazionale, previsti a favore dei comuni e degli altri enti locali, anche a compensazione di minori entrate tributarie, sono devoluti, per la parte riferita agli enti locali del rispettivo territorio, alla Regione/Provincia autonoma competente, che provvede alle medesime finalità secondo il proprio ordinamento. Anche in tal caso si applica, in via analogica, il criterio previsto per la sanità-assistenza.

4.1.4 MISURE DI SOSTEGNO A CARATTERE FISCALE, A VALERE SUI TRIBUTI ERARIALI:

Le misure straordinarie di carattere emergenziale in materia di tributi erariali, che prevedono agevolazioni, esenzioni, nonché qualsiasi altra misura a favore di persone fisiche, famiglie, imprese, attività professionali, si applicano direttamente anche nei territori delle autonomie speciali, salvo che intervengano, successivamente, diverse nuove norme di legge regionale/provinciale.

4.1.5 SPECIFICHE MODALITA' PER IL FINANZIAMENTO DELLE AUTONOMIE SPECIALI:

4.2 I finanziamenti derivanti dalla partecipazione delle autonomie speciali al riparto di fondi, destinati a tutte le Regioni, previsti dai decreti-legge in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19, sono erogati, senza altra formalità, direttamente ad ogni singola Regione/Provincia autonoma, secondo le rispettive materie di competenza, che

provvedono ad utilizzarli secondo il rispettivo ordinamento, assicurando il rispetto delle relative finalità previste dalla legge statale ed i flussi informativi per la sistematica informazione alle Amministrazioni statali interessate.

4.3 In tutti gli altri casi, in cui i decreti-legge prevedono interventi straordinari-emergenziali a favore di amministrazioni statali o enti a carattere nazionale, le cui funzioni di competenza sono state trasferite alla Regione o Provincia autonoma, o ad esse delegate con oneri a totale o parziale carico della medesima Regione o Provincia autonoma, in base allo statuto o relative norme di attuazione, spetta alla Provincia autonoma o Regione medesima una quota del finanziamento corrispondente alla proporzione aritmetica della popolazione/utenza/territorio interessata, rispetto a quella nazionale.

Le predette quote sono individuate, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge relativo, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in contraddittorio/intesa con l'amministrazione centrale e la Regione/Provincia autonoma interessata. In caso di mancata intesa, il MEF è tenuto a disporre, in via provvisoria e a titolo di anticipazione l'assegnazione dei fondi, fermo restando l'obbligo dell'intesa con la Regione/Provincia autonoma interessata, i cui effetti varranno sin dalla data prevista originariamente.

4.4 Per favorire un migliore coordinamento anche organizzativo tra Amministrazioni statali e ciascuna Autonomia speciale, si potrebbe prevedere che le modalità di definizione dei finanziamenti complessivamente spettanti a ciascuna autonomia speciale nonché le procedure per i correlati trasferimenti finanziari, anche mediante eventuali compensazioni con somme dovute allo Stato a qualsiasi titolo dalla medesima Regione/p.a., siano stabilite mediante accordo tra Governo e singola autonomia speciale, da definirsi entro trenta giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge: nel caso di mancata intesa, il Ministero dell'economia e finanze provvede applicando direttamente, in via provvisoria e a titolo di anticipazione, fermo restando l'obbligo dell'intesa, i criteri di cui al punto 5.2., fermo restando l'obbligo di definire successivamente l'intesa, i cui effetti varranno sin dalla data prevista originariamente.

4.5 Le illustrate proposte, se ed in quanto condivise, potrebbero essere trasformate in emendamenti al decreto-legge, inseriti nella legge di conversione. Di seguito un'ipotesi:

4.5.1 EMENDAMENTO 1

1. Nel testo del decreto-legge sono espunte le parole “province autonome di Trento e Bolzano”, salvo i casi in cui le stesse sono utilizzate con riferimento alle conferenze di cui al decreto legislativo n. 281/1997.

4.5.2 EMENDAMENTO 2

1. Nel decreto-legge, dopo l'articolo 264, è inserito il seguente nuovo articolo:

“Art. 264-bis (Norme per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano)

1. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano partecipano al riparto, secondo gli stessi criteri, dei fondi stanziati da questo decreto a favore delle Regioni a statuto ordinario e ne attuano, nel rispettivo territorio, le finalità e gli obiettivi secondo il proprio ordinamento.

2. Nei casi in cui le funzioni statali in materia di finanza locale siano state effettivamente trasferite alla Regione o alle province autonome, i fondi e ogni altro beneficio, previsti dal presente decreto a favore dei comuni e degli altri enti locali appartenenti al rispettivo territorio, sono erogati direttamente alla medesima Regione o provincia autonoma, che provvede alle correlate finalità secondo il proprio ordinamento.

3. Una quota dei fondi stanziati per l'attuazione delle finalità e degli obiettivi previsti dal presente decreto in favore delle amministrazioni statali, nei casi in cui le relative funzioni siano state effettivamente trasferite, in base allo statuto o relative norme di attuazione, a Regioni a statuto speciale o province autonome con oneri a carico del loro bilancio, è assegnata alle medesime autonomie, che vi provvedono in base al proprio ordinamento. Le quote predette sono calcolate, per ciascuna Regione o provincia autonoma e per ciascuna funzione/materia, sulla base della proporzione tra la rispettiva popolazione e quella nazionale, tenendo altresì conto delle caratteristiche della popolazione medesima, ivi compreso l'indice di densità rispetto al territorio. Il calcolo è effettuato, entro trenta giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sulla base di accordo tra il Governo e il Presidente della Regione o provincia autonoma. Fino alla definizione dell'accordo è comunque sospeso il pagamento delle somme dovute dalla Regione o provincia autonoma interessata, in base allo statuto o relative norme di attuazione, a titolo di contributo, in termini di saldo netto da finanziare, al bilancio dello Stato [[ovvero di concorso agli obiettivi, comunque denominati, di finanza pubblica]].

4.2 Misure a medio termine

Le criticità per l'autonomia finanziaria delle Regioni e province autonome a statuto speciale pongono in evidenza l'esigenza di un ulteriore adeguamento delle norme statutarie e – per quanto occorra - delle relative norme di attuazione, individuando nuove norme, criteri e procedure coerenti con sistemi territoriali regionali di finanza

pubblica, utilizzando le procedure previste dai rispettivi statuti in materia di autonomia finanziaria della Regione/Provincia autonoma.

In questo contesto si pone l'obiettivo di ridefinire, con accordo bilaterale con il Governo, per ciascuna Autonomia speciale, entro l'anno e nell'ambito della legge di bilancio 2021, il rispettivo concorso agli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e solidarietà nonché agli obblighi derivanti dai Trattati dell'UE, in coerenza con i principi degli articoli 116 e 119 della Costituzione e con l'articolo 27 della legge n. 42/2009 (*coordinamento tra ordinamento finanziario delle autonomie ordinarie e statuti speciali*). A tal fine si concorderebbe con il Governo di avviare fin d'ora la trattativa bilaterale con ciascuna Autonomia speciale per la modifica statutaria, nonché l'inserimento nella legge di conversione del decreto-legge 34, come misura provvisoria a breve termine, di un emendamento che preveda la sospensione del pagamento delle somme dovute allo Stato da ciascuna autonomia speciale a titolo di concorso alla riduzione del saldo netto da finanziare.

15 giugno 2020

Gli Autori del Gruppo di studio e ricerca ASA: Professori Massimo Carli (Firenze), Gianmario Demuro (Cagliari), Elena D'Orlando (Udine), Esther Happacher (Innsbruck), Roberto Louvin (Trieste), Gianfranco Postal, est. (Trento), Roberto Toniatti (Trento).