

XVII Legislatura

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto stenografico

Seduta n. 1 di Mercoledì 15 febbraio 2017

Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:
[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#)

**INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE
ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE
AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

Audizione dei professori

Antonio D'Atena e Massimo Luciani.

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#) ,

D'Atena Antonio , *professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»* ... [3](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [10](#) ,

Luciani Massimo , *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»* ... [10](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [18](#)

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.

Sulla pubblicità dei lavori.

[PRESIDENTE](#). Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei professori

Antonio D'Atena e Massimo Luciani.

[PRESIDENTE](#). L'ordine del giorno reca l'audizione di Antonio D'Atena, professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata», e di Massimo Luciani, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza».

Con questa indagine conoscitiva la Commissione parlamentare per le questioni regionali intende

aprire una riflessione sullo stato del regionalismo e, più in generale, sull'assetto degli enti territoriali del nostro Paese dopo l'esito non confermativo del *referendum* costituzionale.

L'audizione è volta alla predisposizione di una relazione all'Assemblea ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera e dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato.

La Commissione intende portare a compimento il percorso intrapreso negli ultimi due anni con lo svolgimento di due indagini conoscitive sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze, e sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con l'indicazione di soluzioni operative e proposte concrete.

Ringrazio il professor D'Atena e il professor Luciani, che già hanno collaborato con noi nelle precedenti indagini, per la loro disponibilità, e do la parola al professor Antonio D'Atena.

ANTONIO D'ATENA, *professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*. Presidente, grazie. Il tema generale nel quale si iscrivono le questioni sottoposte all'attenzione della Commissione e, quindi, anche alla nostra, è il grande tema della cooperazione nei rapporti tra centro e periferia, un tema – da qui nascono tutti i problemi – che la riforma costituzionale del 2001 ha lasciato inevaso. Ciò, tra l'altro, è abbastanza singolare. È un esempio quasi di strabismo perché, invece, parallelamente, le deleghe Bassanini erano tutte centrate sulla cooperazione, sulla centralità del ruolo della Conferenza e sulla moltiplicazione del numero delle Conferenze.

La riforma si ispira a un modello abbastanza antiquato, il modello del separatismo duale: le competenze vanno rigorosamente separate e mancano strumenti cooperativi o comunque non sono in misura adeguata. Considerate che l'unico riferimento al principio di leale collaborazione è nella norma sul potere sostitutivo, all'articolo 120, secondo comma.

Questo modello del separatismo duale è un modello illusorio. Quindici anni e più di giurisprudenza della Corte costituzionale hanno messo in evidenza che l'idea di poter separare con rigide linee di demarcazione il riparto di competenze tra Stato e Regioni è una pretesa che non ha alcun fondamento. Penso a un caso frequentissimo nella giurisprudenza costituzionale: gli oggetti a imputazione multipla. Si tratta di un oggetto che non si colloca in una materia, ma in più materie. A volte, le materie sono oggetto di competenze diverse. Faccio l'esempio del *mobbing*: nel caso del *mobbing* abbiamo, da un lato, una competenza in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», che è competenza concorrente, e, dall'altro lato, la competenza in materia di «ordinamento civile» dello Stato. È evidente che qui si pone un problema. In questi casi la Corte costituzionale come ragiona? Secondo la Corte, se c'è una materia prevalente, questa attrae nella competenza anche gli oggetti estranei confinanti, se non c'è una competenza prevalente, bisogna ricorrere alle risorse della leale collaborazione. La recente sentenza, citata anche nella relazione del presidente, n. 251 del 2016, prevede addirittura che la cooperazione, nel caso di un inestricabile intreccio tra le materie, sia una collaborazione nella forma più forte, che è la forma dell'intesa.

Tuttavia, non è soltanto con riferimento a questi casi che la Corte costituzionale ha sentito il bisogno di utilizzare le risorse della leale cooperazione. Un altro caso è quello dell'attrazione in sussidiarietà: una funzione amministrativa in materia di competenza regionale viene attratta a livello statale. Pensate alle grandi opere: in questo caso la Corte ci dice che va attratta anche la competenza legislativa. La Corte, però, ci dice anche che occorre un procedimento cooperativo che coinvolga le Regioni. Lo stesso vale per una delle competenze finalistiche dello Stato, quella sui livelli essenziali delle prestazioni, i LEA e i LIVEAS. In questi casi, benché si tratti di una competenza esclusiva dello Stato in base all'articolo 117, secondo comma, la Corte costituzionale ritiene che sia necessario che la decisione avvenga sulla base di una cooperazione con la Regione.

Quali sono gli elementi che accomunano tutti questi casi? L'intervento dello Stato in qualche modo deroga al riparto costituzionale delle competenze. Il ragionamento della Corte è che, se deroga al riparto costituzionale, è necessario che la competenza regionale sia compensata attraverso un coinvolgimento, che può essere in genere procedimentale, ma può essere anche organizzativo.

La Costituzione non appresta nulla per questo. Qual è il surrogato? Sono le Conferenze.

In realtà, nella nostra esperienza, dopo la novella costituzionale del 2001, benché non vi sia in Costituzione alcuna menzione delle Conferenze, le Conferenze diventano il centro delle esperienze. È una supplenza benemerita. Si potrebbe dire che, se non ci fossero state le Conferenze, le avremmo dovuto inventare. Tuttavia, c'è un limite: le Conferenze sono luoghi di concertazione degli esecutivi e, quando si tratta di produrre delle incidenze sulla funzione legislativa, non sono il luogo più appropriato.

Ci sono dei casi precedenti, nella storia parlamentare degli ultimi anni, in cui l'accordo in Conferenza diventa blindato anche nei confronti del Parlamento nazionale. È chiaro che qui c'è qualcosa che non funziona, in quanto gli esecutivi non possono vincolare tutta l'architettura costituzionale.

Questa è la ragione per cui oggi è attualissimo il tema dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Fallito il tentativo di riformare il bicameralismo e di introdurre, sia pure con tanti limiti, una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, è chiaro che, per dare una sponda parlamentare alla voce dell'autonomia territoriale, si deve ricorrere alla strada che ha indicato la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Naturalmente, non è un caso che non si sia mai data attuazione all'articolo 11. Vi sono nodi da sciogliere di una determinata complessità. A me sembra che questi nodi siano anzitutto considerati in maniera completa ed esaustiva dai vostri lavori e dalla relazione del Presidente. Mi sembra che le soluzioni indicate siano soluzioni in larghissima misura da condividere.

Per esempio, in merito alla composizione, che si tratti di una composizione paritetica tra la componente parlamentare e la componente regionale e locale a me sembra la formula da usare. Anche il fatto che le Regioni debbano avere una rappresentanza paritaria mi sembra una soluzione giusta. Tra l'altro, determina un parallelismo con le Conferenze, in cui tutte le Regioni hanno una voce.

Si tratta di una soluzione nel segno anche della tradizione federale. È ragionevole pensare che ci sia un rappresentante per ogni Regione, altrimenti i numeri crescerebbero eccessivamente. A tale riguardo, mi permetterei di sottoporre alla vostra attenzione la possibilità di un'integrazione: per evitare che ci sia una rappresentazione esclusiva della maggioranza dei Consiglieri regionali, si potrebbero prevedere delle maggioranze qualificate per la selezione dei membri da inviare in Commissione, in maniera che ci sia un coinvolgimento dell'opposizione. Penso che questo sarebbe opportuno, altrimenti ci sarebbe uno squilibrio della rappresentanza.

Con riguardo a un rappresentante degli esecutivi espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, forse si potrebbe pensare che sia espresso dalla Conferenza delle Regioni, analogamente a quanto accade per il Comitato delle regioni nell'Unione europea. La Conferenza delle regioni è un organo esclusivamente regionale. Se si tratta di disegnare un rappresentante degli esecutivi regionali, mi sembra opportuno che siano le regioni a parlare a titolo esclusivo, senza bisogno che la scelta avvenga in un luogo di concertazione.

Quanto ai rappresentanti degli enti locali, la proposta è che siano espressi dalla componente enti locali della Conferenza unificata. Mi chiedo se non possa pensarsi, invece, a una designazione da parte delle associazioni, anche qui in analogia con il Comitato delle regioni.

Accennerei ora a un problema, che nasce, a mio modo di vedere, con la legge Delrio. La logica dell'articolo 11 è quella secondo cui tutti gli enti territoriali e tutti gli enti locali hanno lo stesso titolo per essere rappresentati in Commissione. Tuttavia, quando cominciamo ad avere degli enti territoriali che non hanno organi propri e che mutuano gli organi di altri enti, province e città metropolitane, non avrebbe senso dare una rappresentanza per come sono oggi combinati. Personalmente, sono convinto che la legge Delrio, mentre avrebbe potuto fornire una risposta provvisoria nella prospettiva della riforma costituzionale, adesso apra più problemi di quanti non abbia risolti. Non è da escludere che la giurisprudenza della Corte costituzionale – non è neanche prevedibile – possa avere un ripensamento in considerazione di questo mutamento di prospettiva.

Trovo molto felice l'indicazione, per quanto riguarda i sistemi di voto, che non ci sia un

rimescolamento delle carte e che i voti siano separati, per due ragioni. Innanzitutto perché è utile conoscere la voce dei territori, senza che ci siano alterazioni qualora questa si mescoli con voti dati dai parlamentari, e poi per mantenere i rapporti tra maggioranza e opposizione negli equilibri parlamentari. D'altra parte, questa è la soluzione accolta nella Conferenza unificata, dove Regioni ed enti locali votano separatamente, perché è utile sapere come si orienta il voto delle une e il voto degli altri.

Problemi molto delicati si pongono per l'ambito di competenza della Commissione integrata, oppure, come diciamo con gergo non elegante, della «Bicameralina». Perché? Non c'è dubbio che pareri facoltativi e anche obbligatori previsti per legge possano essere presi in considerazione anche in ambiti diversi da quelli indicati dall'articolo 11, il problema è che c'è un rafforzamento procedimentale in relazione a quelli.

L'alternativa che si pone è un'interpretazione larga della formula utilizzata o un'interpretazione più ristretta. Io ritengo che il tenore letterale non consenta l'interpretazione larga. Si fa riferimento espresso a leggi che abbiano a oggetto le materie – a parte quelle dell'articolo 119 – di cui al terzo comma dell'articolo 117. Occorre osservare, però, che la formulazione è indeterminata. Ritengo che certamente vi rientrino le eventuali leggi cornice dello Stato. Se lo Stato fa una legge cornice in materia di competenza concorrente, scatta la consultazione della Commissione integrata. Peraltro, se si trattasse solo di questo, bisognerebbe dire che la Commissione per questa parte sarebbe disoccupata, perché le leggi cornice non si fanno.

A me sembra, però, che la dizione usata autorizzi una lettura anche più ampia, non solo con riguardo alla legge cornice, ma anche a tutti i casi in cui vi sia un atto legislativo dello Stato che incide su una materia di competenza concorrente, per esempio i casi degli oggetti a imputazione multipla. Lo Stato, invocando il proprio titolo competenziale, interviene sul *mobbing* e incide anche su una materia di competenza delle Regioni.

A questo punto si dovrebbe ritenere che, essendoci questa incidenza, si giustifichi e si richieda l'intervento della Commissione. Oppure ciò avverrebbe quando l'attrazione in sussidiarietà riguardasse materia di competenza concorrente. Per le grandi opere, per le grandi reti di trasporto e navigazione – questo è un caso classico – essendoci l'incidenza su una materia regionale, si dovrebbe richiedere la consultazione della Commissione.

Debbo dire, però, che si evidenzia un paradosso. Ragionando in questi termini, si arriva alla conclusione che la competenza regionale meno connotata in senso autonomistico, ossia la competenza concorrente, avrebbe questa forma di garanzia procedimentale significativa, mentre la competenza più autonomistica, cioè quella del quarto comma, la competenza residuale, che è quella che avrebbe bisogno di essere maggiormente garantita, mancherebbe di questo presidio procedimentale.

Mi sembra, però, che la dizione del testo non ci consenta di uscire da questa difficoltà. A questo punto, vorrei fare un'altra osservazione. Si tratta di una circostanza che potrebbe non essere necessariamente drammatizzata. A questo riguardo, è molto istruttiva l'esperienza del Comitato delle regioni nell'Unione europea. Si tratta di un organo consultivo. Periodicamente l'organo elabora dei rapporti e il seguito è dato ai pareri del Comitato. Il seguito è molto elevato. Nella gran parte dei casi questi pareri trovano un seguito. Ricordo, se mi è consentito, il libro di una mia allieva dedicato a quest'organo, il cui sottotitolo è «Le virtù nascoste della consultazione».

In realtà, ci può essere il dato politico – in una prospettiva costituzionale è un dato da non trascurare – di una forte *moral suasion* delle indicazioni che provengano dalla Commissione integrata. Questo potrebbe, in un certo senso, attenuare gli inconvenienti che derivano dal fatto che il formato dell'intervento, così com'è stato prefigurato dal legislatore costituzionale del 2001, è in qualche modo inadeguato.

Un ulteriore problema è che si interviene con quindici anni di ritardo, quindici anni che sono stati pieni di storia e di vicende e pieni di giurisprudenza della Corte costituzionale e in cui è entrata a regime la supplenza delle Conferenze. Che cosa si deve evitare? Si deve evitare che si riduca il tasso di cooperazione, cioè che, paradossalmente, una volta che si crei il canale parlamentare, si

riduca il tasso di copertura. Mi riferisco al fatto che, se si segue questa giurisprudenza più recente, che ha altri esempi nelle sentenze della Corte costituzionale, secondo cui nei casi di inestricabile intreccio è necessaria l'intesa e, quindi, è necessario l'accordo, a questo punto bisogna ammettere che, benché l'organo sia misto e rappresentativo degli esecutivi soprattutto, l'accordo garantisce di più di una partecipazione procedimentale qual è quella prevista dall'articolo 11. Inoltre l'accordo può intervenire su tutte le materie, non solo su quelle di competenza concorrente. Questo *de iure condito*, perché noi stiamo lavorando nella prospettiva che non si possa intervenire sulla disciplina costituzionale. Basterebbe qualche parola. Io sono da anni un fautore della – meno appassionante delle grandi riforme – modesta manutenzione della Costituzione, che consentirebbe di risolvere i problemi. Anche qui c'è da fare un'altra considerazione. Una volta che questo sistema entri a regime, i pareri diventano degli elementi che vengono presi in considerazione dalla Corte costituzionale. Erano le considerazioni che facevo, per esempio, per l'attività di proposta del Senato della riforma Renzi-Boschi. È vero, è una proposta per cui la Camera ha l'ultima parola, ma tutto questo materiale entra nel giudizio di costituzionalità e può essere un elemento sintomatico.

Se si ragiona del riparto costituzionale delle competenze, se ci sono riferimenti nel parere a questo elemento, in fondo, non si può neanche semplificare eccessivamente e ritenere che il fatto che non vi sia un intervento nella forma dell'intesa, che è un intervento, ovviamente, più determinante, non determini comunque un'influenza che non può essere trascurata.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor D'Atena. Do la parola al professor Massimo Luciani.

MASSIMO LUCIANI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*. Molte grazie, presidente. Questa, per quanto mi riguarda, è la seconda tappa di un percorso che la Commissione ha avviato. Ho avuto l'onore di essere audito già in occasione di una vostra riflessione sul sistema delle Conferenze, opportunamente avviata a procedimento di revisione costituzionale in corso, ma con la prospettiva agli auditi delle due alternative: cosa sarebbe dovuto accadere se la revisione costituzionale fosse stata approvata dal *referendum* del 4 dicembre, oppure nel caso contrario.

La conclusione, a mio parere estremamente condivisibile, fu che, anche nell'ipotesi di una bocciatura di quella revisione costituzionale, il sistema delle Conferenze avrebbe dovuto essere ripensato e, viceversa, nell'ipotesi in cui quella revisione fosse passata, il sistema delle Conferenze avrebbe dovuto essere mantenuto.

Qui ci troviamo di fronte al secondo tassello di un ripensamento generale del nostro modello di regionalismo. Mi scuso, ma faccio una premessa rapidissima di carattere generale, forse ripetendo cose già dette nella precedente occasione ed esponendole in modo piuttosto disorganico. Non ho avuto il tempo di presentare alla Commissione un appunto scritto.

Insisto su un punto: i modelli di regionalismo o di federalismo in astratto disponibili sono quanto meno tre, quello garantista, quello competitivo e quello cooperativo. Insisto anche su quella che mi pare una constatazione, ossia che non c'è stata in Costituzione una scelta chiara in favore di uno di questi tre modelli. Questa scelta chiara è mancata anche nel 2001. Nella stessa legge costituzionale non approvata il 4 dicembre vi era una significativa incertezza perché, per un verso, si promuoveva un Senato delle autonomie, e, per un altro, si eliminavano le materie di competenza concorrente, che invece avrebbero dovuto essere il cuore di un modello di tipo cooperativo.

Dal mio punto di vista non solo il presente, ma anche il futuro, come dimostra la comparazione, sono del modello cooperativo. Non mi pare che un sistema come quello italiano possa supportare il modello competitivo, ossia il modello nel quale le Regioni competono tra di loro per attirare forza lavoro, capitali, investimenti e via discorrendo con lo Stato. Non mi pare nemmeno che sia fruttuoso il modello garantista, cioè quel modello in cui le competenze delle Regioni, in rapporto allo Stato e delle Regioni tra di loro, siano divise da frontiere assolutamente invalicabili, perché l'esperienza ha dimostrato che queste frontiere, invece, valicabili sono.

Come indirizzarsi verso una più chiara scelta in favore del modello cooperativo? Nella legge

costituzionale n. 3 del 2001, che – ripeto – per altro verso, invece, non compiva una scelta chiara, un elemento di regionalismo cooperativo si ravvisa proprio nell'articolo 11, un articolo che, per questa ragione, non a caso non è stato attuato. Prima anche il collega D'Atena diceva che non è stato un caso che non sia stato attuato. La ragione di fondo, secondo me, è proprio questa, ossia che quell'attuazione avrebbe presupposto un passo consapevole nella direzione di un più robusto regionalismo cooperativo. Se si compie questo passo, bisogna essere consapevoli di dove si sta andando e di quale sia la direzione. Per me, peraltro, questa è la direzione corretta.

Vediamo i problemi. La bozza di relazione che il presidente ci ha trasmesso è indubbiamente condivisibile sotto molteplici profili. Parto dalla questione delle fonti. Anch'io sono convinto che ci sia qui una riserva di regolamento parlamentare quanto all'*an*, ma ritengo che, quanto alla composizione, ci sia uno spazio per la legge. In teoria, c'è spazio anche per la legge costituzionale dal punto di vista delle garanzie dei componenti della Commissione.

Veniamo ai contenuti di queste fonti. Composizione paritetica? Senz'altro sì e senz'altro sì anche alla riduzione numerica. Mi sembra veramente improponibile l'ipotesi di una composizione pletorica della Commissione integrata. Occorrerebbe, quindi, ridurre la composizione della Commissione, quando la si integra. Sono favorevole anche a una rappresentanza minoritaria degli enti locali. Condivido l'idea che qui si stia parlando soprattutto di rapporti tra Stato e Regioni. Gli enti locali, per le ragioni che vedremo tra poco, non sono esclusi, ma è giusto che la loro rappresentanza sia minoritaria in rapporto a quella delle Regioni.

Condivido anche l'ipotesi di far scegliere i rappresentanti regionali da parte dei Consigli. Prima il collega D'Atena ha proposto una maggioranza qualificata. Io ho sempre molto timore che le maggioranze qualificate possano condurre poi alla paralisi degli organi decisionali. Immaginavo, quindi, un segnale da parte della legge che potesse indicare l'opportunità di un accordo tra maggioranza e opposizione all'interno dei Consigli regionali, con maggioranze qualificate a scalare. Si può passare dal primo scrutinio a una maggioranza molto elevata, al secondo a una maggioranza inferiore – penso a non più di tre scrutini – per arrivare alla maggioranza semplice al terzo.

Non escluderei nemmeno l'ipotesi che la legge possa consentire ai Consigli regionali di prevedere un'alternanza: all'interno della medesima consiliatura si potrebbe pensare che il Consiglio regionale stabilisca che per due anni ci sia il rappresentante della maggioranza e che poi la negoziazione avvenga attraverso l'alternanza con un rappresentante della opposizione o delle opposizioni. Da questo punto di vista lascerei liberi i singoli Consigli regionali di determinarsi in proposito.

Quanto all'elezione dei rappresentanti degli enti locali, direi che la scelta di affidarla alla componente degli enti locali della Conferenza unificata è condivisibile. Ritengo, però, che le province, che hanno una garanzia costituzionale di esistenza – capisco, sì, sono enti di secondo grado, rappresentanze di secondo grado – non possono essere escluse dalla presenza nella Conferenza unificata.

Essenziale mi pare effettivamente il voto per componenti, ossia componente statale e componente autonomistica, della Commissione integrata. Arriviamo, però – su questo mi soffermo molto rapidamente, per qualche minuto – specificamente alla questione che mi pare il capo delle tempeste.

Il capo delle tempeste riguarda gli effetti dell'integrazione della Commissione. È evidente che le obiezioni principali all'attuazione dell'articolo 11 della Costituzione siano state relative all'invasione dei lavori parlamentari da parte della Corte costituzionale. Mi sembra evidente perché, nella misura in cui si prevede una procedimentalizzazione che è richiamata in una fonte di rango costituzionale, a quel punto il procedimento legislativo cessa di essere una zona sostanzialmente franca e diventa, invece, una zona di pieno intervento della Corte costituzionale.

È stato ricordato prima come certamente la legge di revisione costituzionale respinta dal voto popolare il 4 dicembre ponesse esattamente questi medesimi problemi, perché la Corte sarebbe entrata, e anche pesantemente, nel procedimento legislativo. Accade lo stesso qui? Innanzitutto bisogna ricordare che il problema è molto rilevante, soprattutto dopo la sentenza n. 251 del 2016, la

sentenza sulla cosiddetta legge Madia. In merito mi permetto di richiamare l'attenzione della Commissione, che lo conoscerà senz'altro meglio di me, a riflettere bene sull'importante parere del Consiglio di Stato del 17 gennaio, meno di un mese fa.

In quel parere del Consiglio di Stato, molto opportunamente, si cerca di delimitare il campo dell'applicazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo. La Corte costituzionale è stata a dir poco sintetica, dedicando pochissime righe per rovesciare una pregressa giurisprudenza che non aveva mai riconosciuto l'estensione del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo, se non con accenni molto indiretti in alcune pronunce, in cui quasi di fatto lo si era previsto, ma non lo si era mai teorizzato.

Nella parte finale la Corte costituzionale fornisce delle indicazioni molto sintetiche sul *sequitur* di quella sentenza. Il parere del Consiglio di Stato, con molta lucidità, definisce i limiti del coinvolgimento del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo e ci dice che in quel caso ci si è limitati alla delegazione legislativa. Non si può pensare che tutto questo riguardi, invece, il comune procedimento legislativo, altrimenti saremmo, francamente, alla paralisi della produzione legislativa.

Detto questo, ossia che il problema è molto rilevante, occorre, a mio parere, una lettura adeguata tanto del primo, quanto del secondo comma dell'articolo 11, una lettura che, per un verso, è ampliativa e, per un altro, è restrittiva.

Il primo comma dell'articolo 11 consente ai regolamenti parlamentari di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali in questa Commissione, la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Sottolineo che si tratta di una facoltà dei regolamenti parlamentari. I regolamenti non sono tenuti.

Si riferisce questo all'integrazione ai fini del procedimento legislativo? La risposta, a mio parere, è no. L'integrazione può essere disposta per molteplici funzioni. Alcune delle proposte, anzi tutte le proposte di legge relative all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – prendo una per tutte questa Zeller ed altri nella XIV legislatura, Atto Camera 1956 – dicono che per le funzioni stabilite dai Regolamenti parlamentari ai sensi dell'articolo 11 vale la Commissione integrata.

Quali sono queste funzioni? Non si tratta soltanto della funzione legislativa, ma può trattarsi di tante altre. Penso a una cosa importante, che sarebbe anzi decisiva, ossia la fase ascendente nelle decisioni dell'Unione. Sarebbe un passo molto serio. L'integrazione della Commissione si potrebbe immaginare anche per profili che non riguardano il procedimento legislativo.

Questo ci attesta che è possibile un'interpretazione ampliativa ed estensiva dell'articolo 11, ma è possibile, e anzi doverosa, anche un'interpretazione restrittiva, in particolare del comma 2. Il secondo comma – richiamerei l'attenzione della Commissione su questo passaggio – riguarda i casi in cui, per un progetto di legge riguardante determinate materie, la Commissione parlamentare per le questioni regionali – attenzione – è integrata ai sensi del comma 1. Questo inciso è importante: «integrata ai sensi del comma 1». Cosa vuole dire? Vuole dire che è lasciata pienamente alla discrezionalità dei regolamenti parlamentari la determinazione dei casi in cui la Commissione deve essere integrata.

Questo che cosa significa? Significa che si può risolvere in modo procedimentale il problema dei problemi, ossia come interpretare il riferimento del comma 2 ai progetti di legge «riguardanti le materie». «Riguardanti le materie» può voler dire tante cose, non è soltanto «nelle materie», ma «riguarda» le materie. Ci potremmo trovare nella condizione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale degli ultimi quindici anni, di dover dire che c'è sempre un riguardare le materie dell'articolo 117, terzo comma, perché l'intreccio tra le materie del secondo, del terzo e del quarto è fatale, diciamo così. Questo intreccio è fatale.

Per evitare questo e per evitare, dunque, che la Commissione finisca sostanzialmente per dover essere una sorta di terza Camera, ancorché con funzioni consultive, chiamata a intervenire sempre e costantemente nel procedimento legislativo, si potrebbe ragionare sul modo in cui la stessa Commissione, in composizione non integrata, determini, non solo in astratto, ma anche in concreto,

progetto per progetto, le ipotesi in cui debba essere integrata.

Questo perché? Perché una definizione in astratto è molto difficile. Noi studiosi ci siamo trovati tante volte a cercare di identificare cosa significhi specificamente una determinata materia, ma è fatale. Non si può definire in astratto. La giurisprudenza costituzionale è arrivata, alla fine, a conclusioni altrettanto disperanti dal punto di vista della definizione delle questioni.

Ho l'impressione, quindi, che la formula sia molto ampia, con riguardo al «progetto di legge riguardante le materie», ma, poiché la Commissione che deve rilasciare il parere è quella che è integrata ai sensi del comma 1 e poiché l'integrazione ai sensi del comma 1 è nel dominio dei Regolamenti parlamentari, sono i Regolamenti parlamentari che possono definire proceduralmente i casi e i modi in cui la Commissione viene integrata.

Questo avviene per evitare che si debordi e – lo dico esplicitamente – per anticipare le critiche di coloro che suggeriscono di non attuare questo articolo 11, perché, se attuiamo l'articolo 11, la Commissione per le questioni regionali diventa un «mostro» che poi si divora l'intero procedimento legislativo.

Chiudo con un'ultima osservazione. Restano le Conferenze e le intese. L'attuazione dell'articolo 11 è un passo in avanti verso il regionalismo cooperativo, anzi, sarebbe auspicabilmente un passo in avanti nella direzione del regionalismo cooperativo, ma non smentisce la necessità delle Conferenze e delle intese.

In proposito ribadisco un punto al quale tengo: facciamo attenzione alle intese bilaterali. Le intese bilaterali, che si sono moltiplicate nel dominio della finanza pubblica, sono un rischio, perché le intese bilaterali consentono, in particolare allo Stato, di distribuire risorse in modo estremamente discrezionale, anche perché tra i due contraenti è evidente come ci sia un contraente più forte dell'altro.

Questo contraente è, appunto, lo Stato. Ogni volta che consentiamo le intese bilaterali, corriamo il rischio che ci sia una discriminazione, una disparità di trattamento, tra l'uno e l'altro ente autonomo in ragione di scelte politicamente discrezionali dello Stato.

Credo di potermi fermare qui.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Luciani. Ci sono colleghi che vogliono rivolgere delle domande? Se siete soddisfatti, non c'è bisogno della replica.

Ringrazio il professor D'Atena e il professor Luciani e ricordo ai colleghi che noi proseguiremo le nostre audizioni con l'audizione del Sottosegretario Bressa.

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.40.

XVII Legislatura

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto stenografico

Seduta n. 2 di Giovedì 2 marzo 2017

Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#)

INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI

Audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa.

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#) ,

[Bressa Gianclaudio \(PD\)](#) , *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie* ... [2](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [8](#) ,

[Rostellato Gessica \(PD\)](#) ... [8](#) ,

[Kronbichler Florian \(MDP\)](#) ... [9](#) ,

[Ribaldo Francesco \(PD\)](#) ... [10](#) ,

Borioli Daniele Gaetano ... [11](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [11](#) ,

[Bressa Gianclaudio \(PD\)](#) , *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie* ... [12](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [17](#) ,

[Bressa Gianclaudio \(PD\)](#) , *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie* ... [17](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [17](#) ,

Lanièce Albert ... [17](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [18](#) ,

[Bressa Gianclaudio \(PD\)](#) , *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie* ... [18](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [19](#)

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione per l'esame della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.

Il Sottosegretario Bressa ha già ampiamente collaborato con la nostra Commissione nelle precedenti indagini conoscitive e lo ringraziamo per essere qui anche oggi.

Nel rinnovargli i ringraziamenti per la consueta disponibilità, cedo subito a lui la parola.

GIANCLAUDIO BRESSA, *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie.*

Grazie, presidente. Io, in qualche modo, per quanto riguarda alcune delle questioni che sono state sottoposte dalla nostra relazione, rinvio alle audizioni che, come ha appena ricordato il Presidente, ho già fatto, con particolare riferimento alla questione delle Regioni a statuto speciale.

Mi concentrerò, quest'oggi, su una questione che credo sia di particolare attualità e urgenza: quali possono essere, in tempi rapidi e con forme sostanzialmente corrette e gestibili, i rapporti tra il potere legislativo statale e il potere legislativo regionale. Per farlo, prenderò come riferimento base la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, meglio nota come «sentenza Madia», perché ci consente di fare alcune riflessioni, anche richiamando una giurisprudenza costituzionale che nel corso di questi anni si è consolidata.

Nella sentenza n. 278 del 2010, ripresa dalla «sentenza Madia», la Corte afferma che ci sono interventi del legislatore statale volti a disciplinare in maniera unitaria fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale sarà impossibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni. Si tratta di una sentenza fondamentale, che segna in qualche modo il territorio e ci costringe a ragionare in maniera nuova e significativamente puntuale per la definizione del rapporto tra Stato e Regioni.

Talvolta, la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi di una concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio, il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a difesa delle loro competenze.

«Il parere, come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali, non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte, che ha sempre più valorizzato la leale collaborazione, quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione». Questo è tratto direttamente dalla sentenza n. 251 del 2016 e richiama altre due recenti sentenze, sempre del 2016, la n. 1 e la n. 21.

È importante richiamare il principio della sentenza n. 278 del 2010, anche se è datata, stante quello che è accaduto nel corso di questi ultimi mesi. Quel principio è tanto più apprezzabile, in questa sentenza del 2010, se si considera la 'perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi'.

Già nel 2010, la Corte lamentava una sostanziale incapacità del bicameralismo, così come pensato, di garantire un adeguato coinvolgimento della dimensione regionale nel procedimento legislativo.

C'è una prima osservazione: la mancata riforma costituzionale rende evidentemente più pressante questa questione, posta – lo ripeto – nel 2010 dalla Corte. Posto che la riforma costituzionale non è più un tema all'ordine giorno di questa stagione parlamentare, occorre trovare una soluzione, la più semplice e immediata, per garantire la leale collaborazione. Credo che la «Bicameralina» dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non corrisponda a queste caratteristiche di immediatezza e semplicità, perché, anche se fornisce una risposta

sistematica, deve, come sappiamo, coinvolgere, perché si possa arrivare a una sua completa attuazione, una serie di processi, soprattutto parlamentari e di revisione dei regolamenti parlamentari, che credo, sulla base dell'esperienza pluriennale di tutti noi, non essere esattamente alla portata di mano, mentre il problema e la sua urgenza restano.

Riprendo le considerazioni della sentenza n. 251. Nella sentenza, si legge che «questa Corte ha individuato, nel sistema delle Conferenze, il principale strumento, che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di alcuni atti legislativi statali, che incidono su materie di competenze regionali». In questo caso, si richiamano altre sentenze della Corte. Inoltre, si legge che il sistema delle Conferenze è «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate a integrare il parametro della leale collaborazione», come riferito nella sentenza n. 31 del 2006.

«Inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative e su specifici strumenti di mediazione». Anche in questo caso vengono ripetute sentenze della Corte che danno questo indirizzo. «La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale, non comporta in alcun modo però che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano un esito negativo e non concludano un accordo». In merito, c'è amplissima giurisprudenza costituzionale.

«È pur vero che questa Corte», come si afferma nella sentenza n. 251, «ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo, tuttavia, laddove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima s'impone quale cardine della leale collaborazione, anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'articolo 76 della Costituzione». Questa è la giurisprudenza costituzionale e la sentenza n. 251 in qualche modo ha rimesso in fila e in sequenza logica tutta la giurisprudenza precedente.

È possibile immaginare un ruolo della Conferenza Stato-Regioni, anche durante la fase del procedimento legislativo? In coerenza con quanto sopra menzionato, con riferimento a una giurisprudenza costituzionale consolidata, io penso di sì. Credo che si possa ipotizzare, a legislazione vigente, un ruolo per la Conferenza Stato-Regioni. Si potrebbe immaginare un intervento della Conferenza Stato-Regioni nella fase in cui la legge si discute. La cosa deve essere pensata come un confronto necessario, ma snello, quando si ha a che fare con provvedimenti legislativi, ove il confine di competenza e materia tra Stato e Regioni appare labile, difficilmente distinguibile, e quando si ha a che fare con una *res mixtae* di particolare importanza sul piano legislativo.

In questo caso, nel passaggio dalla prima lettura alla seconda lettura dell'altra Camera, il Presidente dell'Assemblea potrebbe richiedere un passaggio del testo licenziato in Conferenza Stato-Regioni, allargata alla presenza degli Uffici di Presidenza delle Commissioni parlamentari competenti e dei relatori, della Presidenza della Commissione bicamerale degli affari regionali, per l'espressione di un parere da parte della stessa Conferenza. Si tratta di parere vincolante? No, perché non si può modificare il procedimento legislativo, ma si tratta di parere politicamente e istituzionalmente significativo.

Quali provvedimenti legislativi? Quale procedura? Quali tempi per fare tutto questo? Si tratta di questioni che si possono risolvere con *agreement*, con convenzioni tra le Camere, e con la sola modifica legislativa di prevedere l'espressione di questo parere da parte della Conferenza Stato-regioni. Si tratterebbe di introdurre un comma.

Fatto e sperimentato questo primo passo, si può ipotizzare che per i provvedimenti legislativi oggetto di parere siano, a procedimento legislativo completato, oggetto di intesa, alle condizioni normative attuali, senza alcun appesantimento o condizionamento rispetto al procedimento legislativo, così come previsto dalla Costituzione.

Sarebbe questa una forma per concretizzare il principio di leale collaborazione tra Stato e

Regioni, così come, da tempo immemorabile un'autorevole dottrina fin dagli anni Settanta si è espressa, sottolineando che l'individuazione della rilevanza costituzionale della collaborazione si configura come un problema di interpretazione del sistema complessivo. Stiamo cercando di dare ordine a un fatto costituzionalmente rilevante, che ci trasciniamo da troppi anni, senza avere messo un punto fermo sul tema.

Il compito di consentire il leale confronto fra lo Stato e le Regioni ricade quindi sulla Conferenza Stato-Regioni, che, anche in assenza del riconoscimento costituzionale del suo ruolo, è la sede istituzionale in cui meglio possono essere rappresentate le istanze delle regioni.

Da questo punto di vista, c'è una sentenza del 1994, la n. 116, che afferma che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra Stato e Regioni e opera come strumento per la cooperazione tra Stato e Regioni.

Quello che io vi ho proposto è un passo in avanti, ma è soprattutto una scommessa sulla capacità di dialogare prima che la legge sia fatta. Si tratta di una scommessa che fa, della leale collaborazione, l'antidoto costituzionalmente corretto al dilagare dello strumento dell'impugnativa, da parte del Governo, e del ricorso alla Corte, da parte delle Regioni. Questa è una scommessa per de-giurisdizionalizzare il rapporto tra Stato e Regioni e rendere istituzionalmente corretto il rapporto tra i poteri legislativi, statale e regionale.

Si tratta di una scommessa, come vi dicevo, ma, che per me deve essere fatta nel rispetto della Costituzione vigente, che credo, per lungo tempo, rimarrà tale, ma soprattutto questa deve essere fatta per superare una stagione di rapporti istituzionali tra Stato e Regioni, che ha mostrato e continuerà a mostrare, come temo, la corda. Si tratta di una situazione che il sistema nel suo complesso non può più permettersi.

PRESIDENTE. Ringrazio il Sottosegretario Bressa. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GESSICA ROSTELLATO. Grazie, presidente. Ringrazio il Sottosegretario Bressa per l'esposizione. Vorrei spostare l'attenzione su un altro argomento, che, nella nostra relazione, è indicato in maniera breve in premessa, cioè quello del regionalismo differenziato.

Credo che sia utile discuterne con il Sottosegretario Bressa, visto che è un argomento di forte attualità, soprattutto in relazione al fatto che ci sono alcune Regioni che stanno iniziando, per la prima volta, questo percorso. In realtà, c'erano già stati in anni precedenti dei tentativi, che non sono poi andati a buon fine, quindi non abbiamo dei precedenti in questo ambito.

Sono particolarmente interessata all'argomento, perché la mia Regione sta iniziando questo tipo di percorso, anche se lo sta facendo in maniera un po' atipica rispetto a quello che si pensava, ossia attraverso un *referendum* consultivo. Il percorso della mia Regione, tra l'altro, non corrisponde a quello iniziato nella regione Emilia-Romagna, che, se non erro, ha richiesto l'apertura di un tavolo per discutere una maggiore autonomia.

Nel comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione non è perfettamente comprensibile come questo *iter* effettivamente dovrebbe essere svolto, quindi tutte le opzioni teoricamente potrebbero essere valide. Il comma terzo parla di «iniziativa della Regione interessata», anche se non si comprende bene se l'iniziativa deve essere ricondotta alla richiesta per l'apertura di questa discussione o se si tratta dell'iniziativa legislativa successiva all'intesa con lo Stato, quindi, se è la Regione che deve, attraverso il suo Consiglio regionale, presentare la legge di approvazione. Inoltre, nel comma terzo si specifica «sentiti gli enti locali». In questo caso, se non erro, in fase di discussione nel 2001, si era partiti con un «sentita la cittadinanza», quindi attraverso probabilmente un *referendum* consultivo; il riferimento alla cittadinanza si è tramutato poi in quello agli «enti locali». Non si capisce se gli enti locali devono essere sentiti prima che inizi la discussione tra Stato e Regioni o successivamente.

Vorrei chiedere al Sottosegretario se, a suo parere, sarebbe necessario sottoporre al Parlamento una proposta di norma, che specifichi quale debba essere l'*iter*, attraverso cui le Regioni devono

iniziare e svolgere il percorso verso una autonomia differenziata, indicando appunto tutti i punti che ci siamo detti. Al termine dell'intesa tra Stato e Regioni, quando si è trovato un accordo sul regionalismo differenziato, secondo lei, di chi deve essere l'iniziativa legislativa? Deve essere la Regione attraverso il suo consiglio che, prendendo l'intesa, la trasferisce in una proposta di legge, poi discussa dal Parlamento e, in questo caso, il Parlamento ha diritto o meno di modifica o deve semplicemente ratificare? O è il Governo stesso che deve procedere al deposito di un disegno di legge? Penso sia meno probabile la terza opzione, cioè che sia un'iniziativa parlamentare a prendere in mano l'intesa tra Stato e Regioni con il deposito di una proposta di legge in merito.

[FLORIAN KRONBICHLER](#). Grazie, Presidente. Dalle parole del Sottosegretario Bressa, sento molto il rammarico per la riforma costituzionale fallita. Il Sottosegretario, se ho capito bene, ci ha spiegato che, siccome la riforma non è riuscita a mettere alle corde le Regioni, la vuole sostituire con l'istituzione della buona volontà. Mi è piaciuto il concetto del parere politicamente e istituzionalmente significativo e l'insistere sulla leale collaborazione, però vorrei chiederle se ho capito bene: visto che non siamo stati capaci di fare questa riforma, la dovete fare con la buona volontà?

[FRANCESCO RIBAUDO](#). Grazie, presidente. Non si può pensare che, venuto meno il *referendum*, le cose potessero restare com'erano. Sulla base delle audizioni svolte abbiamo capito che, in ogni caso, a *referendum* superato, lo stato delle cose necessita per forza di un intervento per migliorare il rapporto con le Conferenze rispetto al procedimento legislativo.

Rispetto alle proposte del Sottosegretario Bressa, penso che, in questo modo, si allunghi il procedimento legislativo, perché mi pare di capire che si doppierebbe il lavoro anche della nostra Commissione, che, nel corso dell'*iter* legislativo, esprime pareri. Forse sarebbe il caso di allargare questa Commissione e, come del resto emerge dal documento e dalla relazione iniziale del nostro Presidente era previsto, di riprendere l'articolo 11.

Mi convince la proposta di regolamentare meglio la parte che riguarda la fase discendente delle norme, in cui è chiaro che devono essere coinvolti gli enti territoriali, quindi le Conferenze. Dovremmo essere, come abbiamo detto più volte, più puntuali nel regolamentare meglio e nella tempistica, ma anche nel capire laddove appunto è necessaria l'intesa, anziché il solo parere, per evitare appunto quel contenzioso che dicevamo prima. Abbiamo anche rilevato che, per esempio, sui decreti legislativi, appunto perché se ne fanno tanti e si tratta di materia di legislazione ormai molto praticata, bisognerebbe essere più cogenti, nel senso che la Conferenza Stato-Regioni deve avere una funzione e deve esprimere un parere, altrimenti succederà quello che già abbiamo visto accadere negli ultimi giorni. Grazie.

DANIELE GAETANO BORIOLI. Vorrei semplicemente aggiungere una considerazione rispetto alle indicazioni del Sottosegretario Bressa. È chiaro che, in qualche modo, si tratta anche di capire come dare un orientamento al nostro lavoro. Il sottosegretario ha parlato di una mancata approvazione da parte dei cittadini della riforma costituzionale, sottoposta a *referendum* e che, oggi, ripropone il tema della conflittualità generata dalla cosiddetta «legislazione concorrente». In questa legislatura – questo frangente, pragmaticamente, è facilmente misurabile – è difficile completare il percorso indicato dall'articolo 11, quindi sistemare tutte le cose che sono necessarie, anche per dare il ruolo che questa Commissione avrebbe dovuto avere.

A me interessa solo capire dal sottosegretario se, siccome questo è un ragionamento che pragmaticamente è del tutto comprensibile, quella che ha formulato sia un'ipotesi di breve momento, in attesa che, avendo di fronte una legislatura più distesa, si possa magari cominciare, come abbiamo fatto con il lavoro in precedenza, a impostare un'idea di quella che potrebbe essere l'implementazione coerente con il dettato costituzionale vigente delle funzioni di questa Commissione, o se quella che lui formulava sia un'ipotesi per un periodo più lungo.

Lo chiedo perché il problema c'è tutto. Di solito, quando si portano avanti degli *iter* di riforma

costituzionale che si bloccano (in questo caso, per la legittima espressione democratica popolare), la situazione non solo rimane com'era prima, ma rischia di regredire ulteriormente e di generare ulteriore contenzioso, se non si trovano le misure adatte.

PRESIDENTE. Vorrei fare due domande al sottosegretario, così poi gli diamo la possibilità di un'ampia replica.

Come l'onorevole Bressa sa e i colleghi della Commissione pure, noi abbiamo formulato, all'esito della nostra seconda indagine conoscitiva sulle forme di raccordo, una serie di proposte, che riguardano anche una riforma del 'sistema delle Conferenze', sulla base di osservazioni che la Commissione ha fatto per la necessità di un cammino verso un miglioramento dell'efficienza del 'sistema delle Conferenze', verticali e orizzontali. Vorrei chiedere al Sottosegretario se su questo tema c'è la volontà del Governo di assumere un'iniziativa per riformare il 'sistema delle Conferenze'.

La seconda considerazione riguarda il tema che la collega Rostellato ha introdotto, con riferimento al meccanismo della cosiddetta «autonomia differenziata». Chiedo se vi è, secondo lei, come noi, peraltro, in qualche modo immaginiamo, la necessità di disciplinare con legge il procedimento attraverso cui si arriva alla concessione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario che dovessero farne richiesta. Inoltre, le chiedo se, sul tema trattato nella nostra prima indagine conoscitiva sulle Regioni a statuto speciale, vi è la possibilità che il Governo assuma un'iniziativa, che ovviamente avrebbe il conforto e il sostegno anche della Commissione, visto l'esito della prima indagine conoscitiva che abbiamo fatto, per definire un tavolo comune delle Regioni a statuto speciale, con riferimento alle procedure di attuazione degli Statuti e anche alle eventuali modifiche che si dovessero rendere necessarie.

Do la parola Sottosegretario Gianclaudio Bressa per la replica.

GIANCLAUDIO BRESSA, *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie*. Probabilmente non sono riuscito a essere sufficientemente chiaro. Il procedimento non si allunga, perché il parere intermedio avviene nel passaggio tra la prima e la seconda lettura, perché si comincia dal Senato e, mentre la Camera svolge la discussione generale sul testo uscito dal Senato, la Conferenza esprime il proprio parere. Mi riferisco a una Conferenza in forma allargata nei modi che ho detto.

Vorrei che fosse chiaro che non si tratta di cercare di mettere una toppa rispetto alla mancata riforma, ma si tratta di far crescere il sistema che già esiste, cioè il sistema della Conferenza Stato-Regioni, nel quadro costituzionale definito, per renderlo più funzionale e incisivo. È del tutto evidente che l'ipotesi che ho formulato cerca di inserirsi in questo tempo, in attesa che ci siano forme istituzionalmente e correttamente definite di questo rapporto.

L'articolo 11 e la «Bicameralina» per me continuano ad avere un'importanza strategica, ma bisogna che questa ci sia. In questo momento, voi siete la Commissione bicamerale che si occupa di affari regionali, quindi non avete nessuna rappresentanza del sistema delle autonomie regionali e locali e, fintanto che non sarete un'altra cosa, è necessario avere un punto di riferimento, in cui le Regioni e gli enti locali siano presenti direttamente.

È del tutto evidente che quanto ho detto è riferito a una fase di passaggio. Non devo ricordarlo a voi perché è anche l'oggetto della vostra indagine conoscitiva, ma, a mio modo di vedere, la Conferenza Stato-Regioni, nel momento in cui il rapporto tra i legislativi regionali e statali viene definito, diventa altro, cioè un luogo di confronto tra politiche di Governo, cioè tra gli esecutivi regionali e il Governo. In tal senso, si va verso un'ipotesi di evoluzione della Conferenza Stato-Regioni, nella forma, come ha ricordato il Presidente, sia verticale che orizzontale e sul modello di altri esempi in Europa. Siamo in una fase in cui dobbiamo comunque cercare di rispondere a quella che non è più un'emergenza, anche perché, con una gestione accorta dei rapporti tra Stato e Regioni, il contenzioso è molto diminuito, ma che comunque resta, così com'è, un elemento non armonico del sistema costituzionale.

Credo di avere fugato tutte le incertezze e chiarito meglio il mio pensiero.

Per quanto riguarda la questione dell'autonomia differenziata, non credo sia necessaria alcuna norma procedimentale, perché, per quanto sia estremamente secco, il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione dice chiaramente che si tratta di un'iniziativa legislativa della Regione, che deve esserci un'intesa con lo Stato e che, una volta avvenuta l'intesa con lo Stato, questa deve essere approvata dal Parlamento.

Sono sempre contrario a definire con norma le relazioni politico-istituzionali tra Stato e Regioni, per cui, definito qual è il percorso, sta alla capacità di relazione della singola Regione, che vuole fare l'autonomia differenziata, nel suo rapporto con il Governo, e del Governo e alla capacità della Regione nel rapporto con il Parlamento per concedere maggiori forme e condizioni di autonomia.

Sarei contrario anche a scrivere troppo, perché le esigenze delle singole Regioni, rispetto alle richieste di autonomia, sono fortemente differenziate e devono esserlo.

Abbiamo due ipotesi in corso. Un'ipotesi è quella del Veneto, che appare più un'iniziativa di tipo politico che non un'iniziativa di tipo istituzionale, perché il Veneto si è mosso chiedendo l'autorizzazione a fare un *referendum* preventivo, sulla base di una legge regionale per tanta parte cassata dalla Corte costituzionale, lasciando in vita un unico quesito, che è, né più né meno, il comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione. Si chiede che su questo quesito, cioè su una cosa che già si può fare, si pronunci il popolo veneto.

È del tutto evidente che quest'operazione ha un contenuto puramente politico, perché, anche se si facesse il *referendum* – che, tra le altre cose, costa la modesta cifra di 14 milioni, di cui 4 milioni di spese vive e 10 milioni di attività per far sapere che si fa il *referendum*, per cui lascio a voi la libertà di interpretazione di come possano essere spesi questi 10 milioni – resta il vero problema, cioè che in questo momento il Veneto non ha presentato una proposta o meglio ha allegato uno schema di legge regionale, che, però, non è stata adottata da nessuno. In questo schema, sostanzialmente si chiede tutto, cioè si chiedono tutte le materie del terzo comma, il che, come è del tutto evidente, non è possibile. Il senso politico-istituzionale del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è che una singola Regione, sulla base di valutazioni di progetti legislativi, ma anche di progetti politico-istituzionali, deve dimostrare allo Stato che, su determinate funzioni e su determinate materie, si propone una gestione diretta e deve dimostrare, sulla base delle proprie proposte, di essere maggiormente in grado dello Stato di assolvere quella funzione in maniera migliore.

Questo significa che l'articolo 116 della Costituzione non trasferisce definitivamente queste funzioni alla Regione, ma le definisce in un arco di tempo temporale, entro cui la Regione può dimostrare di essere effettivamente migliore nella gestione di queste. Trascorso questo tempo, la cosa può essere confermata o meno, perché, se io chiedo una maggiore competenza nel campo del lavoro e, dopo dieci anni, dimostro che quello che ho fatto come Regione nel campo dell'occupazione e degli incentivi al lavoro è inferiore rispetto a quello che ha fatto lo Stato, io non posso condannare i cittadini di quella Regione ad avere uno *standard* inferiore su questa materia.

Si tratta di una questione molto complessa, ma anche politicamente molto sfidante.

Trattandosi di un forte contenuto politico-istituzionale, io non scriverei troppo, perché lo strumento vero, che poi deve essere ratificato dal Parlamento, è quello dell'intesa. Inoltre, l'intesa non può che essere tra la Regione proponente e il Governo. Poi, ripeto che il Governo e la Regione proponente devono avere la capacità politica di avere una maggioranza in Parlamento, che consenta loro di farlo.

Tutto ciò per me ha un senso e sta bene così, perché non stiamo modificando l'assetto costituzionale del nostro Paese, ma rimaniamo uno Stato regionale, con la possibilità, per alcune Regioni, o meglio per quelle che lo chiedono, di avere delle opportunità in più, ma sempre dentro lo schema dello Stato regionale. Non stiamo costruendo i presupposti per la creazione di micro-Stati all'interno della Repubblica italiana, ma stiamo creando le condizioni perché, all'interno della Repubblica italiana e del sistema delle autonomie regionali, ci sia più autonomia e non altro.

Questa battaglia politico-culturale è molto importante. La sfida in questo momento è stata

raccolta dal Veneto, nella forma che ho detto, cioè in una dimensione politico-propagandistica più che in una istituzionale, e dall'Emilia-Romagna, che credo abbia trasmesso la delibera questa mattina, perché si è riunita ieri la giunta regionale per approvare la delibera definitiva. Si tratta di uno schema di legge regionale in cui si chiedono alcune competenze nel campo dell'ambiente, delle politiche del lavoro, eccetera...

Se volete, non appena la riceveremo e la valuteremo, posso anche venire in Commissione a illustrarla. Di quella del Veneto non vi posso illustrare niente perché attualmente la richiesta del Veneto è quella di fare un *referendum*. Quello che c'è dietro il *referendum* è un non espresso, nel senso che si tratta di un allegato, ma è rispetto a un atto che non si è mai formato.

Per quanto riguarda la questione delle Regioni a statuto speciale, come voi sapete, un tavolo in cui si era avviata un'ipotesi di procedura è già stato fatto. Le modalità per rendere omogenee le procedure di modifica degli Statuti speciali e renderle anche possibili, da un punto di vista procedurale definito, sono state fatte dal Governo due anni fa. A questo punto, il Governo farà quello che le Regioni intendono fare, nel senso che, se le Regioni intendono procedere e chiedere ai parlamentari di presentarle al dibattito parlamentare, il Parlamento li valuterà. Però, per quello che doveva fare, cioè accompagnare il processo di modifica, il Governo ha già dimostrato la sua disponibilità e ha anche fornito un'ipotesi di lavoro; a questo punto, più di questo credo non sia possibile e non sia neanche giusto fare.

PRESIDENTE. E il 'sistema delle Conferenze'?

GIANCLAUDIO BRESSA, *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie*. Andiamo avanti con l'ipotesi di una riforma. Non ho potuto oggi essere più preciso, perché non abbiamo ancora compiutamente definito il testo con il Ministro, per cui, non appena questo ci sarà, voi sarete chiaramente la prima Commissione alla quale verrà illustrato, cosa che può essere anche di qui a qualche settimana.

PRESIDENTE. C'è un'ultima domanda del collega Lanièce.

ALBERT LANIÈCE. Più che una domanda, la mia è solo una coda all'ultima considerazione fatta dal Sottosegretario Bressa su quella che, nelle Regioni a statuto speciale, è chiamata «legge Bressa». Come ha illustrato, questa riguarda la necessità di armonizzare, per quanto riguarda il percorso di modifica degli statuti, le Regioni a statuto speciale. Credo che bisogna prendere atto che è venuto a mancare l'oggetto principale del lavoro che veniva fatto. Come sapete, la riforma della Costituzione prevedeva l'introduzione del principio dell'intesa e questo processo di lavoro con le Regioni doveva prevedere quali erano le tappe di applicazione e come si doveva applicare l'intesa, quindi, venendo a mancare questo oggetto importante, credo che adesso sia un po' tutto fermo.

PRESIDENTE. Do la parola al sottosegretario Bressa.

GIANCLAUDIO BRESSA, *sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie*. Per quanto riguarda l'intesa, posso dire di sì. Il problema è che non esiste una procedura per approvare gli statuti speciali, nel senso che, attualmente, il Parlamento può intervenire. Le Regioni a statuto speciale devono assumere loro la scelta, perché la scelta non può che essere loro. Lo dico perché, se immaginano di poter prevedere una procedura particolare per la modifica degli statuti speciali, in questo caso, nell'ipotesi che lei ha ricordato, si prevede un coinvolgimento dell'Assemblea legislativa speciale del Parlamento con una procedura particolare o meno.

La proposta sulla quale lavoravamo aveva due contenuti. Un primo contenuto è quello dell'intesa, che ovviamente sfuma in quella forma, ma non sfuma nel fatto che quello dell'intesa è lo strumento con cui si fanno gli accordi tra le Regioni a statuto speciale e il Governo, in campo finanziario o su altre questioni.

La parte procedurale sulla modifica degli statuti, invece, resta assolutamente di attualità, perché, in questo momento, c'è un buco nel sistema. Gli statuti speciali sono leggi costituzionali del tutto particolari, perché regolano la vita di una parte del territorio repubblicano, ma questi non hanno un meccanismo che in qualche modo renda evidente e chiaro quest'aspetto. Trattandosi di una legge costituzionale come tutte le altre, tale norma è soggetta a qualsiasi tipo di intervento del Parlamento, che sarebbe in ogni caso legittimo, anche se incomprensibile, quindi questo problema resta ancora aperto e sta alle Regioni speciali decidere se vogliono provare a trovare una soluzione o meno.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che le audizioni proseguiranno la settimana prossima: mercoledì 8 marzo, con l'audizione dei professori Stelio Mangiameli e Nicola Lupo, e giovedì 9 marzo, con l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di ANCI, UPI e UNCEM.

Ringrazio i colleghi e il Sottosegretario Bressa e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto stenografico

Seduta n. 3 di Mercoledì 8 marzo 2017

Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#)

**INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE
ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE
AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

Audizione dei professori Nicola Lupo e Stelio Mangiameli.

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#) ,

Lupo Nicola , *professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università degli studi Luiss «Guido Carli» di Roma* ... [2](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [11](#) ,

Mangiameli Stelio , *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo* ... [11](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [22](#)

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

[PRESIDENTE](#). Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei professori Nicola Lupo e Stelio Mangiameli.

[PRESIDENTE](#). L'ordine del giorno reca l'audizione di Nicola Lupo, professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università degli studi Luiss «Guido Carli» di Roma, e di Stelio Mangiameli, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo.

Ringrazio il professor Lupo e il professor Mangiameli, che già hanno collaborato con noi nelle precedenti indagini conoscitive, per la loro disponibilità.

Do la parola al professor Nicola Lupo per lo svolgimento della relazione.

NICOLA LUPO, *professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università degli studi Luiss «Guido Carli» di Roma*. Ringrazio molto il presidente D'Alia e la Commissione per questo invito, che ovviamente mi onora molto. È un piacere, oltre che una sfida, contribuire a temi di grande rilievo, quali quelli che questa Commissione sta oggi affrontando.

L'oggetto del mio intervento sarà essenzialmente incentrato, nell'ambito dei molti temi affrontati da quest'indagine conoscitiva, sulle questioni attuative dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ampiamente trattate nella relazione del Presidente D'Alia, rispetto alla quale – lo dico come filo conduttore di ciò che sto per dire – mi sento in profonda sintonia, sia per i profili generali sia per pressoché tutte le soluzioni concrete delineate.

Proverò ad argomentare queste affermazioni, muovendo da due presupposti. Il primo presupposto riguarda il fatto che – credo si possa dire con schiettezza – la mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha rappresentato un'occasione clamorosamente sprecata dal Parlamento italiano, che in qualche modo è stato complice dell'esproprio delle sue funzioni.

In particolare, la mancata attuazione ha determinato l'esproprio di larga parte della funzione di coordinamento. In questo ragionamento, mi ispiro al pensiero mio maestro, Andrea Manzella, che tra le funzioni del Parlamento individua, come funzione essenziale, e sempre più essenziale nell'attuale sistema a più livelli, quella di coordinamento dei diversi livelli. A questa funzione, in particolare per quanto attiene al rapporto tra il livello statale e quello delle autonomie territoriali, il Parlamento ha sostanzialmente rinunciato. Una delle cause di questa rinuncia è stata, per l'appunto, la mancata attuazione dell'articolo 11, che ha ovviamente influito anche sull'esproprio di una parte significativa della funzione legislativa, a vantaggio del sistema delle Conferenze, del Governo e della Corte costituzionale.

Il secondo presupposto dipende dal fatto che il momento attuale ripropone, con una certa forza, l'opportunità di dare attuazione a questa disposizione. In particolare, la riezione della riforma del bicameralismo derivante dall'esito del *referendum* del 4 dicembre scorso e la recente sentenza n. 251 del 2016 – che avete avuto modo di affrontare specificamente anche nelle precedenti audizioni – credo spingano tutte e due nella medesima direzione.

Proverò ad articolare un po' meglio queste affermazioni. Trovo curioso che la soluzione dell'articolo 11 della legge costituzionale del 2001 sia stata oggetto di critiche anche tra loro contraddittorie. In particolare, persino gli stessi autori hanno sostenuto al tempo stesso che, da un lato, si tratterebbe di una soluzione troppo debole e non in grado di assicurare un'effettiva partecipazione delle autonomie territoriali ai procedimenti legislativi, perché soltanto un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali sarebbe in grado di assicurare un'adeguata presenza, al centro, delle Regioni e degli enti locali; e dall'altro, spesso gli stessi protagonisti della vita politica e istituzionale, hanno sostenuto che questo meccanismo sarebbe in grado di generare effetti fin troppo rilevanti, appesantendo ulteriormente il procedimento legislativo o alterando la forma di governo.

A mio avviso, invece, la messa in opera tempestiva della Commissione bicamerale integrata avrebbe consentito di far emergere e di esaminare in piccolo, quasi come in un laboratorio, i problemi principali che l'istituzione di un Senato rappresentativo di autonomie territoriali avrebbe inevitabilmente portato con sé. L'emersione tardiva di questi problemi applicativi, che sarebbero sorti se il nuovo Senato fosse stato istituito, non ha sicuramente – uso un eufemismo – agevolato il percorso delle successive revisioni costituzionali e, in particolare, delle due soluzioni respinte con *referendum* costituzionale. Le difficoltà ci sono, in qualche misura, e sono inevitabili nel momento in cui si vuole assicurare una presenza delle autonomie territoriali al centro; tuttavia, o si inizia ad affrontarle, oppure queste emergono e vengono viste come ostacoli rispetto al percorso attuativo prospettato.

Anche la giurisprudenza costituzionale lo afferma in maniera piuttosto chiara, anche se non sempre è stato valorizzato questo aspetto. La giurisprudenza costituzionale, come sapete, ha in più occasioni lamentato la mancata attuazione dell'articolo 11 e lo ha fatto non riferendo specificamente questa lamentela solo e soltanto all'articolo 11, ma segnalando come, in realtà, fosse richiesto dalla

legge costituzionale di riforma del Titolo V di adeguare i meccanismi di funzionamento e di organizzazione del procedimento legislativo. Ciò, in particolare, dando attuazione al principio fondamentale di cui all'articolo 5 della Costituzione, che richiede l'adeguamento dei principi e, soprattutto, dei metodi della legislazione, alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Si tratta certamente di una cosa tutt'altro che semplice, perché c'è un obiettivo tutt'altro che facile da realizzare, che non sembra che i regolamenti di Camera e Senato abbiano mai davvero avvertito come proprio. All'esatto contrario, se osserviamo, per esempio, quello che secondo me è il dato più macroscopico, ossia l'articolazione delle Commissioni permanenti di Camera e Senato, notiamo che questa non è stata in alcun modo adeguata alla riforma del Titolo V, contribuendo a far prevalere una certa interpretazione dell'assetto di quella riforma.

A questo punto, respinta la riforma costituzionale sul bicameralismo e venuta meno ogni prospettiva di istituire una Camera rappresentativa delle autonomie, la norma costituzionale in questione, a mio avviso, deve ricevere tempestiva attuazione.

Ho trovato un vecchio scritto, in cui citavo anche uno scritto del professor Mangiameli a supporto e in cui spiegavo che quel «possono» dell'articolo 11, in realtà, deve essere interpretato come un «devono», o meglio, a mio avviso, deve essere interpretato come un'abilitazione alla fonte «regolamento parlamentare» a intervenire su un campo, su cui possiamo discutere se, in assenza di quella abilitazione, la fonte «regolamento parlamentare» avrebbe pieno titolo per intervenire. Si tratta quindi di un «possono» abilitativo.

Il fatto stesso che il secondo comma dell'articolo 11 sia formulato come disposizione immediatamente applicabile, a mio avviso, vale a rafforzare questa tesi. Devo dire che in qualche modo si tratta di una prescrizione – so che quest'espressione può essere un po' forte – sostenibile, per cui a questo punto non c'è neanche più l'alibi per non attuare una prescrizione costituzionale.

Questo discorso si pone con riferimento alla disposizione dell'articolo 11 e si pone anche con riferimento a un'altra disposizione inattuata, anch'essa contenuta nell'ultimo articolo di una legge costituzionale, ossia all'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che prescrive lo sviluppo della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica, in parallelo con l'introduzione del principio l'equilibrio di bilancio, anche in questo caso affidando il compito ai regolamenti parlamentari.

Fintanto che si ragionava su una nuova riforma costituzionale, in cui la funzione di controllo sarebbe stata distribuita in modo asimmetrico tra Camera e Senato, con il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche, la mancata attuazione di tale disposizione si poteva giustificare. Tuttavia, nel momento in cui questa prospettiva non c'è più, la mancata attuazione da parte dei regolamenti parlamentari, diventa, a mio avviso, molto problematica, anche perché ricordo che l'obbligo di fedeltà alla Repubblica vale anche con riferimento ai Presidenti delle Camere, ai parlamentari e ai componenti delle istituzioni. Queste sono prescrizioni costituzionali rispetto alle quali vi è – lo ripeto – un obbligo di fedeltà e di rispetto.

A questo quadro, si aggiunge la sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016. Al di là di una serie di considerazioni critiche che si possono muovere, a mio avviso a pieno titolo, su questa pronuncia, resta il fatto che il principio, sacrosanto, riguarda l'applicazione della regola di leale collaborazione anche ai procedimenti legislativi. C'è, però, un'ambiguità, perché la Corte costituzionale può intervenire a pieno titolo, quando questi siano procedimenti legislativi delegati, quindi di delega legislativa, in cui è facile mettere in opera lo stesso schema, che si aziona con riferimento ai procedimenti amministrativi, prevedendo quindi l'intesa con le conferenze, mentre è molto più complicato farlo, anche se non impossibile, per gli altri procedimenti legislativi.

Al riguardo, il parere del Consiglio di Stato sul seguito della sentenza ha dato una lettura un po' riduttiva, a mio avviso, perché non ha richiamato né l'articolo 5 della Costituzione né l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Invece in qualche misura gli strumenti che individuino per il Parlamento vincoli nei procedimenti legislativi esistono, sia pure appunto delineati con cappelli costituzionali, cui abbiamo accennato.

Affronterò ora rapidamente, perché non voglio rubare tempo anche all'intervento del professor

Mangiameli, alcuni dei numerosi nodi che la disposizione solleva e che non derivano da suoi pretesi difetti, bensì dall'oggettiva difficoltà di prevedere forme di partecipazione delle autonomie in Parlamento.

In merito, credo che l'alternativa sia piuttosto drastica. Si può pensare che tale partecipazione non sia necessaria, e sono in parecchi a sostenerlo, o perché hanno un approccio centralista, diffuso anche in alcuni organi dello Stato, oppure perché sono avvantaggiati dagli attuali equilibri.

Ho ascoltato l'audizione del Sottosegretario Bressa svolta di recente in questa Commissione e mi ha un po' sorpreso la sua ipotesi, sia pure formulata come transitoria in attesa dell'attuazione dell'articolo 11. Creare una conferenza che esprima i propri pareri, tra la prima e la seconda lettura dei due rami del Parlamento, quasi come una terza Camera o un *Bundesrat*, senza avere tuttavia le garanzie del *Bundesrat*, e che interviene, sia pure rivolgendosi solo al Governo, su testi già approvati da una rappresentanza parlamentare, sinceramente mi pare una cosa poco giustificabile sul piano sistematico. Ciò anche perché c'è una norma costituzionale che va nella direzione opposta, perché abilita e impegna espressamente le Camere e il Governo ad andare nella direzione opposta, anche se capisco che c'è una logica di difesa dell'attuale ruolo giocato dalle conferenze.

Sugli aspetti puntuali, sono in profonda sintonia con la relazione del Presidente D'Alia, ma mi permetto qualche sottolineatura davvero *flash*.

La prima questione riguarda le fonti. Condivido la possibilità e forse l'opportunità per definire il numero dei componenti della Commissione e l'ipotesi di 30 più 30 mi sembra assolutamente ragionevole, però a completamento di quanto sarà stabilito dai regolamenti parlamentari, posto che la norma costituzionale individua i regolamenti parlamentari come la fonte primaria che deve e non può non disciplinare questo oggetto. Nel frattempo, rispetto anche ai lavori del Comitato Mancino, è intervenuta, in materia di autodichia, una sentenza della Corte costituzionale che ritengo di notevole rilievo, cioè la sentenza n. 120 del 2014. Essa qualifica i regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale, e costituisce quindi un ulteriore incoraggiamento a utilizzare tale fonte.

Sulla questione della composizione, i problemi ci sono e devono essere ben scandagliati. Ricorderete che alcune Commissioni miste, cioè composte da parlamentari e non parlamentari, già esistono. Mi pare siano, attualmente, tre le Commissioni istituite presso Ministeri con questo tipo di partecipazione; si tratta di residui di altra epoca storica, probabilmente. Segnalo, inoltre, che in questa legislatura esistono due Commissioni di studio, istituite dalla Presidente della Camera dei deputati e composte da parlamentari e non parlamentari. Stiamo parlando di Commissioni che non hanno potere decisionale, ma che comunque sono state istituite non da una norma costituzionale, ma con un atto della Presidente della Camera; a maggior ragione, ritengo, quindi, che i problemi posti sulla questione della composizione integrata non abbiano motivo di esistere.

Sulle competenze, sono abbastanza convinto che i regolamenti parlamentari siano chiamati a interpretare la competenza di questa Commissione integrata e la relazione argomenta molto bene la questione dell'assetto effettivo della legislazione statale e regionale. Tuttavia l'interpretazione restrittiva che afferma che la competenza riguarda solamente i progetti di legge di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione non mi pare sostenibile; ben venga, quindi, un'interpretazione ampia delle competenze.

Il punto, a mio avviso, è quello di limitare in modo rigoroso l'effetto di rafforzamento del parere della Commissione. Io direi «solo quando si invochi il rispetto di queste disposizioni costituzionali». Su quest'aspetto, ritornerò tra un attimo a proposito delle modalità di deliberazione.

Vorrei fare un ultimo cenno, prima di arrivare alla questione delle modalità di deliberazione, sul richiamo all'articolo 119 della Costituzione, presente nell'articolo 11 e che, a mio avviso, suggerisce, se non impone, di superare e di inglobare, in qualche modo, l'esperienza tutt'altro che negativa della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale.

Vi ricordo quello che ho già espresso nella precedente audizione e che credo, a maggior ragione, a questo punto sia sintomatico. Mi riferisco al fatto che la legge n. 42 del 2009, che ha previsto l'istituzione di quella Commissione bicamerale, aveva cercato in qualche modo di porre rimedio alla

mancata attuazione dell'articolo 11, costituendo, per affiancare il lavoro della predetta Commissione, almeno in teoria – essendo l'iniziativa rimasta solo sulla carta, perché le complessità ci sono ed è inevitabile che ci siano – un apposito Comitato di rappresentanti di autonomie territoriali, nominati dalla componente rappresentativa di Regioni ed enti locali nell'ambito della Conferenza unificata e nella misura di sei rappresentanti regionali, due provinciali e quattro comunali. Anche questo finirebbe per essere naturalmente assorbito, in conformità a questa prescrizione costituzionale, nella logica della Commissione bicamerale integrata.

Concludo parlando delle modalità di deliberazione e sugli effetti. In merito, concordo con la relazione e credo ci si possa addirittura spingere oltre. Capisco l'esigenza di semplificazione, che il Sottosegretario Bressa sottolineava, e mi spingerei a fare un'ipotesi su cui ragionare: quando la Commissione integrata è chiamata a esprimersi sulle materie di sua competenza – a parte il parere sullo scioglimento e sulla rimozione – perché non lasciare libero il funzionamento della Commissione, di regola? Non dobbiamo porci troppo il problema di come questa Commissione vota, perché voterebbe come votano, di norma, tutti gli organi parlamentari, se non si produce l'effetto di vincolo.

Prevederei, invece, dei meccanismi di votazione, con la doppia maggioranza per entrambe le componenti e con la possibilità, per ciascuna componente, di articolarsi diversamente al suo interno e di ponderare diversamente il voto in talune ipotesi in cui si produce l'effetto di vincolo. Quindi, se la componente regionale e autonomistica vuole ponderare i propri voti, non c'è nulla in contrario in questa limitata ipotesi. A questo punto, per produrre l'effetto di vincolo, bisogna dire: seguiamo le procedure aggravate e chiediamo che ci sia la maggioranza da parte di entrambe le componenti. Nell'attività ordinaria della Commissione, in sostanza, non cambierebbe quasi nulla rispetto al suo normale funzionamento, salvo il fatto di renderla molto più forte, perché al suo interno regolarmente ai lavori, in maniera ordinaria, anche i rappresentanti di Regioni ed enti locali.

Questo è l'unico suggerimento che mi permetto di esprimere a questo proposito. Se, inoltre, si vuole porre qualche ulteriore vincolo per la posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti, a me questo non sembrerebbe un gran male, perché si tratta di questioni limitate. Vi ribadisco quindi la mia piena sintonia con quanto sostenuto nella relazione introduttiva. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professore Lupo. Do la parola al professor Stelio Mangiameli.

STELIO MANGIAMELI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo*. Grazie, Presidente, per l'invito e per questa collaborazione, che per me è molto importante, in quanto consente di mettere direttamente al centro della riflessione istituzionale le questioni di maggiore rilievo.

La Commissione ha svolto un'indagine conoscitiva sulle Regioni a statuto speciale e un'indagine conoscitiva sul «sistema delle conferenze»; sta ora svolgendo un'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, dopo il *referendum* del 4 dicembre scorso.

Vorrei fare due considerazioni preliminari. La prima riguarda il fatto che il risultato del *referendum* non porta indietro l'orologio della storia, riguardo le questioni che si pongono in questo momento rispetto ai temi del regionalismo.

Per la seconda questione preliminare, posso dire che il regionalismo, oggi, a me pare essere, all'interno del sistema repubblicano, l'asse attorno al quale bisognerebbe riordinare sia lo Stato che le Regioni, per chiudere quella stagione segnata profondamente dalla crisi economica e finanziaria, la quale ha stravolto una serie di significati istituzionali, di disposizioni istituzionali e di norme dell'ordinamento. Tali stravolgimenti sono stati giustificati anche dalla Corte costituzionale con riguardo alla situazione emergenziale, ma, in una situazione ottimale ordinaria, dovrebbero essere integralmente rivisti.

Ne cito uno per tutti: combinare il risultato del *referendum* e della questione della fine dell'emergenza della crisi economica con la vicenda delle Province. È chiaro che segnali nuovi su

tale materia ci provengono anche dalla giurisprudenza costituzionale. Non solo dalla sentenza n. 251, più volte citata, la quale ha sicuramente un'importanza particolare, perché si riferisce a fonti del diritto quali i decreti legislativi; ma anche in altre sentenze del 2016, nelle quali troviamo un cambio di passo nella giurisprudenza costituzionale, sul tema, per esempio, della finanza pubblica e sulla copertura necessaria delle funzioni, attribuite in un determinato ambito istituzionale. Perciò direi che, considerando nell'insieme questi aspetti, l'indagine conoscitiva di oggi coglie nel segno.

Ho non solo apprezzato la relazione del Presidente D'Alia, ma la condivido quasi integralmente. Se mi è consentito, però, vorrei aggiungere qualche consiglio e qualche suggerimento sulla possibilità di realizzare concretamente gli obiettivi, con riferimento all'applicazione dell'articolo 11.

Il saggio che citava, molto gentilmente, il professor Lupo fu scritto 22 giorni dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e, avendolo letto di recente, posso dire che tutti i problemi che affrontiamo oggi erano già stati evidenziati in quel momento.

Possiamo, quindi, disegnare un modello di Commissione bicamerale integrata fantasmagorica, ma ciò, secondo me, non ha alcuna utilità in questa situazione. Bisogna percorrere una strada molto stretta e arrivare al miglior risultato possibile *hic et nunc*, perché il problema di fondo è chiarire a noi stessi che cosa si può fare effettivamente e farlo nel più breve tempo possibile.

Innanzitutto, la necessità del coordinamento non nasce dal contenzioso costituzionale. Questa è un'affermazione che viene ripetuta continuamente e ne ho trovato anche qualche accenno nella relazione, ma il coordinamento è autonomo rispetto alle vicende del contenzioso e inerisce alla qualità delle funzioni pubbliche, compresa quella legislativa. Questo non vuol dire che il coordinamento non abbia o non possa avere riflessi sul contenzioso. In ogni caso, se consideriamo il contenzioso come il problema a cui vogliamo porre rimedio, stiamo attenti al fatto che questo è incentrato su cose diverse da quelle di cui si dovrebbe occupare la Commissione bicamerale integrata. Tale Commissione ha come oggetto specifico l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in connessione con l'articolo 119, mentre il contenzioso è stato determinato dall'occupazione da parte dello Stato degli spazi legislativi regionali.

Ho richiamato subito i concetti cardine, che si ritrovano anche nella relazione: chiamata in sussidiarietà; materie trasversali; materie-funzione; prevalenza dello Stato; intreccio di competenze. Questi concetti fanno tutti riferimento all'esercizio da parte dello Stato delle competenze legislative su materie che non sono sue proprie, o che interferiscono pesantemente con le materie regionali, e non ai principi fondamentali delle leggi cornice.

Sul tema dell'articolo 117, terzo comma, non c'è stato nessun contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. Il punto è: che cosa bisogna coordinare e qual è l'oggetto del coordinamento che siamo chiamati a valutare con l'integrazione della Commissione bicamerale? In questa sede, proprio perché il meglio è nemico del bene, dico che non possiamo, soprattutto in questa fase iniziale, pensare al coordinamento degli interessi dello Stato e delle Regioni. Infatti, se ogni volta che c'è un interesse delle autonomie territoriali, il procedimento si deve aggravare o deve avere anche il parere della Commissione bicamerale, anche se poi non viene aggravato il voto dinanzi alla Commissione competente, ci troviamo comunque di fronte a un aggravio del procedimento legislativo, che non è giustificato dall'articolo 11.

Con ciò non intendo affermare che non ci siano interessi rilevanti per le Regioni e per le autonomie al di fuori del terzo comma dell'articolo 117. Vorrei fare un esempio concreto: le leggi di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), su funzioni fondamentali, organi di Governo e sistema elettorale di comuni, province e città metropolitane, sono rilevanti per le Regioni? Certo che lo sono, e lo sono anche per le autonomie; potrebbe quindi sembrare logico e naturale che, per queste materie, si vada dinanzi alla Commissione bicamerale per un parere, ma così non deve essere. Infatti si tratta di una materia di competenza esclusiva dello Stato, per la quale la salvaguardia degli interessi delle Regioni e delle autonomie locali deve essere raggiunta attraverso una via diversa, come quella che, nell'ordinamento tedesco, si chiama «*berücksichtigung*», in base alla quale ogni legislatore legifera prestando attenzione alla competenza degli altri soggetti. In base a tale meccanismo chi legifera negli ambiti di propria competenza, lo fa evitando di creare problemi

e di invadere la competenza, o di menomare i poteri, degli altri soggetti.

Questo è il modo in cui bisogna agire e, da questo punto di vista, mi permetto suggerire: lasciate quante più cose intatte nel sistema attuale. Per esempio, la valutazione della conformità al Titolo V dei disegni di legge, fatta dalla prima Commissione affari costituzionali, deve essere lasciata così per il momento, quantomeno per far decollare questa esperienza.

Non si deve trattare di semplice interesse, bensì di materie di competenza concorrente e del profilo finanziario, su cui si innestano politiche pubbliche, le quali devono essere coordinate sul piano legislativo, aprendo la via anche al ruolo delle conferenze sul piano amministrativo. Si tratta quindi delle materie espressamente richiamate dall'articolo 117, terzo comma, quali la comunicazione, l'energia e i trasporti, cioè le più ampie materie e le più ampie politiche pubbliche che vi possono essere, come anche sanità, ambiente, e via dicendo.

Qual è la finalità di questo coordinamento e perché c'è bisogno del coordinamento? Con il coordinamento si rende possibile un coniugare le esigenze di flessibilità delle competenze – perché queste devono essere gestite con una certa flessibilità, che stiamo cercando dal 2003, a partire dalla sentenza n. 303 – con l'aspetto fondante dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, cioè l'elemento della legittimazione della rappresentanza. È fondamentale il fatto che la riforma del 2001 prevedeva già questo innesto in sede parlamentare, perché quella è la sede effettiva in cui è possibile realizzare il principio di flessibilità.

La chiamata in sussidiarietà che inventa la collaborazione a valle, attraverso il «sistema delle conferenze», è un *éscamotage*, che potevamo accettare nel 2003 ma non nel 2017. Preferirei, altrimenti, un sistema in cui lo Stato intervenga e non dia conto a nessuno, piuttosto che questo *éscamotage*.

Perché non va bene più la chiamata in sussidiarietà? In questo modo, si espropria il Parlamento nazionale e le assemblee legislative regionali e si dà la competenza agli esecutivi di gestire tutta una serie di questioni, le quali richiedono un adeguamento legislativo *ex post*. Allora, questo è l'elemento che non convince nel sistema attualmente in vigore.

La formulazione della disposizione dell'articolo 11 pone immediatamente un problema di fonti, ma dico anche che lo pone e lo risolve. Come avevamo scritto e avevamo detto tutti a suo tempo, c'è una simmetria tra la circostanza per cui l'articolo 11 preveda come fonte abilitata a disciplinare questa integrazione i regolamenti parlamentari e il fatto che la Commissione trovi il suo fondamento in una disposizione della legge Scelba del 1953.

A me pare che la questione debba essere risolta alla radice, evitando il ricorso alla fonte legislativa e utilizzandola, semmai, in un secondo momento. Io punterei immediatamente alla modifica dei regolamenti per attuare l'essenza dell'integrazione e sposterei in avanti la modifica della norma legislativa che disciplina la Commissione bicamerale.

Si pone peraltro un problema ulteriore riguardo alle fonti: devono essere i regolamenti parlamentari a stabilire chi rappresenta la Regione e gli enti locali, oppure devono farlo fonti diverse? Se affrontiamo la questione in astratto, potremmo dire che il regolamento parlamentare dovrebbe definire tutti gli aspetti. Tuttavia, se facciamo una lettura sistematica, il regolamento parlamentare può definire la rappresentanza degli enti locali, ma nel definirla, ancora una volta, non è libero di farlo come meglio crede. La decisione sicuramente spetta allo Stato, ma facciamo attenzione al quadro costituzionale e, in modo particolare, all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, che prevede che gli enti locali siano rappresentati nel sistema regionale dal Consiglio delle autonomie locali. Trovare un diverso tipo di rappresentanza, secondo me, significa creare un'asimmetria che non giova al sistema.

Quanto alle Regioni, secondo me la fonte abilitata a definire la rappresentanza delle Regioni è costituita dagli Statuti ordinari e dalle leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale. Allo Stato, d'altra parte, che cosa spetta, in base all'articolo 11? Allo Stato spetta formare uno spazio di rappresentanza per le Regioni e a queste compete definire la fisionomia della propria rappresentanza, perché sono le Regioni a dover decidere come essere rappresentate nel sistema.

Da questo punto di vista, l'articolo 11 determina il livello di partecipazione delle Regioni e degli

enti locali in un organo che sinora è stato espressione della rappresentanza dello Stato, perché la Commissione è un organo parlamentare, espressione del Parlamento nazionale.

In merito, si pongono due problemi: la consistenza della rappresentanza regionale e la qualità della medesima.

Ho letto con molta attenzione la proposta, di ridurre il numero dei componenti a 30, per avere un bilanciamento. Si tratta di un principio affermato sin dal primo momento, per cui la rappresentanza di Regioni ed enti locali deve essere paritetica rispetto alla rappresentanza di Camera e Senato all'interno della Commissione.

Tuttavia, a prescindere dal fatto che questo si potrà pensare in un momento successivo, mi avvantaggerei della rappresentanza di 40 componenti da integrare, perché sarebbe utile inserire un rappresentante dei Consigli delle autonomie locali di tutte le Regioni e un rappresentante di ciascuna Regione, che dovrebbe essere un rappresentante del Consiglio regionale; avremmo così un equilibrio affettivo, istituzionale e simmetrico con gli statuti e con le leggi statutarie. Ovviamente bisognerebbe chiedere un sacrificio alle province autonome di Trento e Bolzano perché, essendo i componenti 40 e non 42, per quanto riguarda la regione Trentino-Alto Adige, per una volta, le due Province autonome dovranno avere un unico rappresentante.

Si potrebbe decidere di passare a 30 o a 42 e questa è una decisione che potrà essere rivista dopo un primo periodo di prassi; però, se vogliamo una rapida realizzazione, questo è il tema da affrontare.

Per quanto riguarda la qualità della rappresentanza, è da molto tempo in atto un dibattito, nato quando si creò il Comitato Mancino, riguardo ai Presidenti, ai Consigli e via dicendo. Io trovo molto intelligente la soluzione individuata nella relazione del Presidente D'Alia, per cui la rappresentanza avviene fra legislativi, di cui è espressione anche la Commissione bicamerale non integrata; quindi l'integrazione dovrebbe avvenire secondo quello che era anche il pensiero del senatore Mancino all'epoca. Egli dovette alla fine interrompere i lavori, proprio a causa del fatto che su questo punto non si riusciva a trovare una soluzione. È risolutiva la circostanza che la relazione del Presidente D'Alia offre: inserire nella Commissione, quali controparti, come nel caso del rappresentante del Governo, anche i Presidenti delle Giunte regionali.

Ci sono anche altre ragioni per cui effettuare questa scelta. Innanzitutto, in Italia non c'è la forma di Governo parlamentare tipica del sistema tedesco, nel quale si può affidare la rappresentanza del *Bundesrat* agli esecutivi; inoltre, abbiamo un sistema dei partiti che non è stabile ed è anzi abbastanza «fluidico», quindi i Presidenti non esprimerebbero una rappresentanza adeguata.

Su un punto, molto rapidamente, vorrei cercare di dare un contributo particolare. La relazione si pone il problema delle modalità di funzionamento della Commissione integrata e prospetta la soluzione del voto per delegazione.

Tuttavia, noto che nella stessa relazione ci sono tante preoccupazioni e che questo tipo di voto è circondato da una serie di riserve particolari perché, se il voto è per delegazione, è inevitabile che, qualora le delegazioni si esprimessero in modo difforme, il parere non verrebbe dato.

Questa circostanza viene superata con una serie di meccanismi, indicati nella relazione, quali, ad esempio, la preparazione del parere, ma mi pongo un problema: siccome il parere deve essere dato da due gruppi legislativi, o più o meno legislativi, di pari entità, perché non si può lavorare per consenso, visto che questo è il modo migliore di lavorare? Il coordinamento non deve vedere un vincitore e un vinto e il prevalere di un'idea sull'altra, perché non è questo lo spirito della collaborazione. In Parlamento, il voto è divisivo, cioè ci si divide a favore o contro una proposta, ma, quando si deve esprimere un parere, che è un atto di giudizio e non un atto deliberativo, occorre esprimere il parere migliore possibile, in base alla circostanza politica data. Secondo me, ciò porta inevitabilmente a un ulteriore lavoro e, già nella relazione, ci sono tutti gli elementi su questo. Si potrebbe quindi anche superare il tema della votazione, indicando il discorso del lavoro per consenso della Commissione integrata.

In base all'articolo 11, il parere della Commissione è riferito alla seconda lettura, perché, delle tre letture legislative, sulla seconda si estrinseca il parere della Commissione. La formulazione

dell'articolo 11, da questo punto di vista, è restrittiva, perché ipotizza il procedimento legislativo ordinario, con la Commissione in sede referente.

A mio avviso, occorrerà un'ulteriore integrazione, a cui faceva riferimento anche il professor Lupo, ad opera dei regolamenti parlamentari. Il parere deve essere dato su tutte le vicende della seconda lettura, quindi in Commissione, ma anche in Aula; se questa emenda il testo approvato dalla Commissione sui punti su cui era stato dato il parere, sia nel caso in cui la Commissione si era adeguata, sia nel caso in cui non si era adeguata al parere. Secondo me, deve essere ulteriormente implementato questo elemento fondamentale.

È intelligente la soluzione sia sulle Commissioni in sede redigente, sia sulle Commissioni in sede deliberante e sulla questione di fiducia. Lo dico perché, se la questione di fiducia viene posta sulla norma che ha formato oggetto di parere, questa dovrebbe essere votata a maggioranza assoluta. Nel caso in cui, tuttavia, il Governo faccia un maxiemendamento e cambi tutto nel giro di una notte – secondo una tecnica a mio giudizio riprovevole e non decorosa per un'assemblea parlamentare nazionale, infatti gli altri non capiscono, quando lo spiego, che c'è il 'canguro' o c'è il maxiemendamento e c'è la questione di fiducia da tenere in considerazione – direi che questa è una responsabilità che si deve assumere il Governo rispetto alle assemblee legislative.

In ultimo, vorrei parlare dell'oggetto del parere. Anch'io ho sostenuto, sin dall'inizio, che con molta probabilità bisognava allargare il parametro dell'articolo 117, terzo comma. Oggi, non mi sentirei di darvi questo consiglio e di ipotizzare un dibattito su questo. Atteniamoci all'articolo 117, terzo comma, altrimenti non ne veniamo fuori, perché si apre un ginepraio enorme dentro le assemblee legislative.

Tutt'al più, un elemento ulteriore potrebbe essere l'unificazione con la legge sulle procedure europee per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà; ferma restando la libertà dei Consigli regionali di dare il loro parere, un contributo di sintesi, rispetto alla fase prenegoziale del procedimento legislativo europeo, potrebbe essere dato, infatti, anche dalla Commissione integrata.

Mi permetto di dare un ultimo consiglio sul rafforzamento della relazione per i profili relativi all'articolo 119 della Costituzione. Si tratta di un punto autonomo che deve essere ripreso necessariamente, non solo perché l'articolo 119 è citato espressamente nell'articolo 11 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, ma anche perché noi dovremmo riprendere il tema del federalismo fiscale, a cui alla fine abbiamo rinunciato, visto che a questo il tema delle competenze è strettamente legato: senza risorse non ci sono competenze e le competenze hanno necessità, per vivere, delle risorse.

C'è anche un altro motivo che riguarda il tema del coordinamento della finanza pubblica, che è un punto centrale nella prospettiva della Commissione integrata, perché si tratta di una materia di competenza concorrente, che è rimasta tale. Badate che, se fosse passata la riforma, l'unica vera grande modifica sul piano delle competenze sarebbe stata quella del coordinamento della finanza pubblica, perché per le altre competenze del terzo comma dell'articolo 117, la riforma di fatto, avrebbe mantenuto il riparto delle competenze, sotto mentite spoglie. Veniva dichiarato che queste erano esclusive dello Stato, ma in realtà c'era una concorrenza all'interno dell'articolo 117, secondo comma. L'unica materia che sarebbe diventata effettivamente di competenza esclusiva statale è il coordinamento della finanza pubblica, che, in maniera assoluta e in combinato disposto con le modifiche dell'articolo 119, avrebbe creato un centralismo finanziario, per cui le Regioni e gli enti locali sarebbero stati messi a busta paga ogni anno, con la legge di bilancio.

Adesso, questo problema non c'è, ma c'è un problema di coordinamento della finanza pubblica, anche nel rispetto dei vincoli di bilancio, poco fa richiamati. Il coordinamento della finanza pubblica, a mio avviso, richiederebbe una specificazione in sede regolamentare, perché sono d'accordo che la Commissione integrata debba darsi un suo regolamento, ma aggiungerei un'ulteriore disciplina nell'ambito del suo regolamento, per disciplinare le procedure inerenti all'esercizio di questa specifica competenza.

Va da sé che, se si dovesse realizzare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche

la riforma delle competenze prenderebbe il volo, perché si saprebbe dove e come intervenire.
Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professor Mangiameli. Penso che gli interventi e le relazioni del professor Lupo e del professor Mangiameli siano stati più che chiari e, dal nostro punto di vista, molto utili per integrare la relazione e per svolgere, in Commissione, una discussione che ci consenta di formulare una proposta concreta, con un orizzonte temporale di realizzazione.

Ringrazio pertanto gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

CAMERA DEI DEPUTATI

Giovedì 9 marzo 2017

XVII LEGISLATURA

BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Commissione parlamentare per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE
ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE
AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

Audizione della Ministra per i Rapporti con il Parlamento, Anna Finocchiaro.

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente ... 2* ,

[Finocchiaro Anna](#) , *ministra per i rapporti con il Parlamento ... 2* ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente ... 11*

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.25.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione della Ministra per i Rapporti con il Parlamento, Anna Finocchiaro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della Ministra per i rapporti con il Parlamento, la senatrice Anna Finocchiaro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione per l'esame della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.

Nel rinnovare i ringraziamenti alla Ministra per la disponibilità, le cedo subito la parola.

ANNA FINOCCHIARO, *ministra per i rapporti con il Parlamento.* Grazie, presidente. Spero di esservi utile. Collocandomi nel finale di una riflessione, che questa Commissione svolge da tempo, vorrei partire dalla bocciatura, in occasione del *referendum* del 4 dicembre 2016, della riforma costituzionale, come un'onda che arriva sulla spiaggia, che, quando si ritira, lascia – consentitemi di esprimermi in questo modo e con un linguaggio non esattamente giuridico – resti di futuro e anche pezzi di passato.

Mi riferisco alla quantità dei problemi, che riguardano, in particolare, il tema centralissimo del raccordo tra lo Stato e le Regioni. Questo tema ha visto coinvolte la Commissione Affari costituzionali e, poi, l'Aula, in un'elaborazione che tentava appunto di trovare risposta a una serie di questioni, più volte sollevate dalla Corte costituzionale e più volte incontrate nella vita politica e

istituzionale del Paese, e che tentava di risolvere una questione incombente, quella della relazione tra lo Stato, le istituzioni territoriali e l'Unione europea.

Dopo la sconfitta referendaria, come dicevo, questi problemi, ma anche le elaborazioni che avevano accompagnato la stesura della riforma, tornano alla nostra attenzione e lasciatemi dire che il lavoro, che sta facendo questa Commissione e che io seguo in particolare attraverso le relazioni presentate dal Presidente D'Alia, è preziosissimo, non soltanto per la capacità ricognitiva delle questioni, ma anche per l'originalità delle proposte di soluzione.

Rispetto ad alcune di queste, dirò come la penso, tenendo anche conto del contenuto di precedenti audizioni e, in particolare, dell'audizione del professor Massimo Luciani.

Tra le questioni dalle quali partire, una particolare e speciale attenzione deve essere rivolta all'esito del grande lavoro e della qualità dell'intervento della Corte costituzionale, in questi anni. Si è trattato di un ruolo, di fatto, di arbitro, necessitato dall'enorme ruolo di contenzioso sul titolo V, che la Corte si è trovata ad affrontare.

Estraibile ormai in maniera inequivoca è il principio secondo cui, solo in presenza di un *iter* in cui sia dato un opportuno risalto alle attività concertative e di coordinamento orizzontale, cioè alle intese, la legge statale che intervenga in ambiti nei quali esistono prerogative regionali può superare il vaglio di costituzionalità. Con la sentenza n. 251 del 2016, il principio di leale collaborazione, ripetutamente evocato in precedenza dalla Corte, vede la propria applicazione estesa anche nell'ambito del procedimento legislativo.

Non dobbiamo trascurare il fatto che la giurisprudenza della Corte costantemente abbia mostrato come sia velleitario introdurre dei profili di demarcazione rigida, nelle relazioni e nelle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali, e che la Corte abbia più volte sottolineato che ci troviamo di fronte a oggetti a cosiddetta «imputazione multipla».

C'è stata l'elaborazione da parte della Corte di alcuni criteri, tra cui quello della materia prevalente, che ha svelato, talvolta (o, a giudizio della stessa Corte costituzionale, più volte), la propria ineffettività, giacché, quando l'intreccio tra le materie di competenza regionale e quelle non di competenza regionale non è districabile, il principio della prevalenza, come la Corte ha ripetutamente affermato, non riesce a risolvere la questione e, nei casi in cui l'intervento dello Stato non sia sufficiente e risulti necessario un coinvolgimento delle Regioni, il rispetto del principio di leale collaborazione diventa l'asse intorno a cui articolare l'azione.

Finora, come sappiamo, le Conferenze hanno svolto un ruolo determinante per il dialogo tra la volontà dello Stato e quello degli enti territoriali, per cui sono state definite «centro dell'esperienza», che è un'espressione bellissima dal punto di vista della cultura istituzionale, e hanno svolto, secondo una più tradizionale definizione, una supplenza benemerita.

Quella del centro delle esperienze è un'espressione, secondo me, preziosa dal punto di vista delle relazioni istituzionali, perché con tale espressione si esprime anche un senso, che, peraltro, si ritrova spesso nelle relazioni e negli interventi del presidente D'Alia, delle istituzioni che agiscono e la cui capacità di regolazione è espansiva ed è motore di un sistema, che necessariamente deve assecondare non soltanto la crescita del Paese, ma anche l'affermazione di prerogative, sensibilità e centralità di questioni politiche, che probabilmente non erano neanche previste nel momento in cui quell'organo era stato introdotto nell'ordinamento.

Ora, non c'è dubbio che debba essere condivisa l'espressione della Corte, secondo cui il 'sistema delle conferenze' rappresenta una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole, che siano in grado di integrare il parametro della leale collaborazione, e non c'è dubbio che il 'sistema delle conferenze' sia stato centrale, sulla base dei criteri di riparto della legislazione del Titolo V vigente, ai fini dell'attuazione della legge, sia sul piano regolamentare che su quello amministrativo.

Per volere del legislatore e per consolidamento della giurisprudenza, siamo dunque arrivati a previsioni di intervento obbligatorio, che, di fatto, hanno dato luogo a procedimenti legislativi aggravati, a Costituzione invariata.

Per esempio, pensiamo al necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella definizione degli schemi della legge europea da parte delle Camere o dei disegni di legge, dei

decreti legislativi e dei regolamenti del Governo in materia di competenza regionale.

Questo è uno degli esempi della capacità espansiva delle competenze di un organo, nel momento in cui l'ordinamento, l'assetto istituzionale e la transizione storico-politica di un Paese richiedano la necessità di fare ricorso alle risorse, anche nascoste, di alcuni organi.

I punti di riflessione sollevati sono tutti di particolare rilievo, ma ne affronterò solo alcuni.

La necessità di razionalizzazione del 'sistema delle conferenze' prevede la riduzione da tre a due delle conferenze o, addirittura, a una conferenza unica da articolare in sede plenaria e distinte sezioni. Credo che la proposta contenuta nella relazione risulti molto interessante e meriti una riflessione, perché mi pare che essa possa rappresentare l'esigenza di razionalizzazione, ma anche quella di rappresentanza degli interessi e di forza e interferenza nei procedimenti, alle quali ovviamente dobbiamo aspirare, nel momento in cui, tramontata l'ipotesi della riforma, abbiamo la necessità di rappresentanza e raccordo.

Mi pare anche molto interessante e rispettoso dei principi democratici il fatto di sottolineare l'esigenza di superare la posizione di supremazia del Governo, con forme di rotazione della Presidenza e con una maggiore capacità e un ruolo maggiore degli enti territoriali, nella determinazione dell'ordine del giorno, così come io credo che sia grandemente opportuno riflettere sulla eterogeneità delle attività poste in essere dalle conferenze e su una semplificazione delle procedure.

Questi sono tutti i temi, che, se positivamente risolti, possono dare slancio e maggiore efficienza ed efficacia all'agire delle conferenze.

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011 è l'oggetto delle conversazioni su cui finora vi siete intrattenuti. È chiaro che l'epifenomeno da affrontare, anche per le sue gigantesche dimensioni, è quello del contenzioso costituzionale, dovuto ad una assenza di coinvolgimento delle autonomie territoriali, anche nel procedimento legislativo.

L'unico strumento, che, a legislazione vigente, possiamo adoperare, è appunto l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011, che attribuisce ai regolamenti parlamentari la facoltà di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si tratta di una questione, su cui questa Commissione ha a lungo ragionato e riflettuto e che si pone, dopo la bocciatura referendaria, come la questione da cui partire.

Il professor Luciani, nel corso dell'audizione presso questa Commissione, ha sottolineato che la norma prevede una facoltà dei regolamenti parlamentari e non un obbligo e che andrebbe mirata all'integrazione a molteplici funzioni, a cominciare, per esempio, dalla fase ascendente delle decisioni dell'Unione europea, senza essere generalizzata a procedimenti legislativi, essendo questo un elemento rischioso sotto il profilo dell'*impasse* e dello stallo del procedimento legislativo medesimo.

Mi permetto di dire che il professor Luciani, condivisa o non condivisa che sia dai singoli commissari la sua opinione, sottopone all'attenzione della Commissione una questione, che fu oggetto di un lungo dibattito parlamentare, durante la stesura della riforma costituzionale, cioè la possibilità che il luogo della rappresentanza delle istituzioni territoriali, in quel caso il Senato delle istituzioni territoriali, fosse in grado di interferire con i procedimenti legislativi aventi a oggetto le decisioni dell'Unione europea. In più, quella riforma prevedeva la possibilità che il Senato fosse il luogo della valutazione di impatto delle politiche e delle decisioni dell'Unione europea sui territori.

Si tratta di una questione che io ho sempre considerato determinante e che oggi ci riappare nella sua centralità. Certamente, il ruolo della Commissione può essere ed è centrale nella valutazione della fase ascendente, per quanto riguarda le decisioni, ma, per quanto riguarda l'attuazione delle politiche, la possibilità di avere un organo, che operi una valutazione di impatto delle decisioni europee sui territori, può essere, da una parte, un potente fattore di integrazione europea e, dall'altra parte, può anche consolidare uno stimolo o una direzione o un indirizzo nei confronti del Governo, circa le posizioni da assumere in sede europea, rispetto a questioni rilevanti, la cui soluzione sia particolarmente delicata o complessa, anche in ragione delle diversità territoriali da cui il nostro Paese è composto.

Sulla composizione della Commissione parlamentare, il presidente D'Alia ipotizza una composizione di 80 membri paritetica tra componente parlamentare e quella regionale e locale, con una rappresentanza paritaria per tutte le Regioni. Io convengo su quest'ipotesi di composizione, ma non convengo pienamente, trattandosi di un punto da approfondire, su quello che riguarda il numero dei componenti, perché temo sempre che organi particolarmente numerosi vedano poi smarrire la propria forza, in quanto organismi pletorici che hanno difficoltà di lavoro.

Per quanto riguarda il metodo di designazione dei membri delle Regioni, anch'io ritengo – mi pare questo sia il suggerimento del professor D'Atena, ma anche del professor Luciani – che bisogna cercare un sistema di maggioranze qualificate, per evitare che si tratti di rappresentanza della sola maggioranza. Lo stesso professore Luciani mi pare suggerisca che siano, poi, i Consigli a regolarsi.

Interessante e assolutamente opportuna è la presenza dei membri degli enti locali, che potrebbe essere espressa dai soli rappresentanti degli enti locali in Conferenza unificata.

Per quanto riguarda il sistema di voto, credo di dover condividere le osservazioni fatte dal presidente D'Alia sulla necessità di raggiungere una doppia maggioranza, perché, altrimenti, si rischia di sacrificare il principio di rappresentanza. D'altra parte, capisco anche le osservazioni di quanti sostengono che ciò potrebbe rappresentare uno stallo nel procedimento.

Per quanto riguarda l'ambito di competenza della Commissione integrata, è difficile individuarlo con precisione. Il presidente D'Alia ha permesso, secondo me, di fare un passo avanti alla proposta, parlando di funzione consultiva rinforzata, cioè di un potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali. Il professore D'Atena si è più chirurgicamente attestato nella definizione dei margini della competenza. Si tratta di un punto particolarmente difficile da risolvere, perché è ovvio che questo corrisponda anche a quei margini di incertezza delle competenze, nei quali ci siamo continuamente imbattuti.

In merito all'attuazione degli statuti speciali, con il Trattato di Lisbona, le autonomie territoriali e locali e la potestà legislativa regionale diventano elementi costitutivi delle politiche nazionali e delle politiche europee. Nell'attuale ordinamento costituzionale, uno degli elementi caratterizzanti la specialità è l'esistenza di fonti atipiche di rango primario e sub-costituzionale, alle quali è riservata l'attuazione degli statuti costituzionali. Si tratta di fonti statali previste da quasi tutti gli statuti speciali, con la previsione di alcuni aggravamenti procedurali, volti a garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome interessate alle decisioni degli organi statali competenti.

Con alterne vicende e con risultati non sempre di straordinario successo, questi istituti giuridici, comunque, hanno assicurato lo svolgimento e l'integrazione necessari a dare attuazione agli statuti, consentendo di armonizzare, come dice la Corte, nell'unità dell'ordinamento giuridico, contenuti e obiettivi particolari delle autonomie speciali.

Si tratta di un campo da coltivare, che presenta un tema sul quale centrare l'attenzione. Bisognerà aggiornare gli statuti, provvedendo magari a una revisione degli strumenti, in maniera da rinnovare i contenuti dei vecchi contenitori, e armonizzare la disciplina della composizione e del funzionamento delle Commissioni paritetiche, nonché regolamentare il procedimento di adozione degli schemi di decreti legislativi attuativi degli statuti.

Si tratta di un punto essenziale, che è oggetto di attenzione continua da parte di questa Commissione e sul quale bisogna rendere effettivo il rispetto delle esigenze poste dalla specialità, senza sacrificare la distribuzione delle competenze.

Infine, bisogna definire – questo è uno dei capitoli probabilmente più *vexati* – criteri e principi direttivi comuni, nella disciplina dei rapporti finanziari con lo Stato, perché i recenti accordi in materia economica e finanziaria hanno prodotto delle divergenze, non soltanto tra le Regioni a statuto ordinario e le autonomie speciali, ma anche all'interno delle Regioni ad autonomia speciale, per quanto riguarda appunto lo stato di attuazione dell'autonomia finanziaria e il quadro delle competenze statutarie effettivamente esercitate.

Noi sappiamo che la Corte costituzionale progressivamente ha esteso l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica alle autonomie speciali, a partire da quelli attinenti alla

spesa, affermando che il metodo dell'accordo non ha un valore costituzionale e delimitando, conseguentemente, in senso restrittivo la portata degli accordi.

Certo, questa giurisprudenza non può non essere collocata nella storia economico-politica del nostro Paese. Tuttavia, credo che sia necessario un punto di riflessione su queste questioni, per evitare che il sistema delle autonomie, al proprio interno e, in particolare, tra le autonomie speciali, registri – lo dico adoperando un'espressione tecnica – una «disparità di trattamento». Si tratta di una questione centrale, al fine di mantenere l'equilibrio anche nella relazione istituzionale tra pezzi dei territori e Stato centrale.

Queste sono le considerazioni che ritenevo di consegnare alla Commissione. Ovviamente sono a disposizione della Commissione stessa per ogni ulteriore chiarimento.

PRESIDENTE. Non essendoci osservazioni o quesiti da parte dei colleghi, che credo siano soddisfatti per la relazione, ringrazio la Ministra Finocchiaro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.50.

XVII Legislatura

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto stenografico

Seduta antimeridiana n. 6 di Giovedì 23 marzo 2017

Bozza non corretta

**INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE
ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE
AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [2](#) ,

De Girolamo Adolfo Teobaldo , *Presidente della sezione delle autonomie della Corte dei conti* ... [2](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [13](#) ,

De Girolamo Adolfo Teobaldo , *Presidente della sezione delle autonomie della Corte dei conti* ... [13](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente* ... [13](#)

ALLEGATO: Documentazione depositata dai rappresentanti della Corte dei conti ... [15](#)

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.20.

Omissis

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione per l'esame della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.

Nel rinnovare i ringraziamenti per la loro disponibilità e per una collaborazione con questa Commissione che non è di oggi, ma che dura da tempo ed è stata molto proficua, cedo la parola al presidente della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, Consigliere Adolfo Teobaldo De Girolamo, per la sua relazione.

ADOLFO TEOBALDO DE GIROLAMO, *Presidente della sezione delle autonomie della Corte dei conti*. Ringrazio il presidente D'Alia per l'invito a partecipare all'odierna audizione, cui abbiamo risposto con il consueto impegno. La numerosa delegazione che abbiamo portato ne costituisce riprova.

D'altronde, anche in questa sede la Corte è nel pieno esercizio di una delle sue funzioni fondamentali, che è quella di svolgere il suo ruolo istituzionale di ausilio al Parlamento. Per questo vorrei ricordare che la Corte si trova in una posizione particolare, differenziata, o direi quasi privilegiata, che costituisce motivo di compiacimento.

L'odierna audizione, come noto, nasce dalla mancata approvazione del *referendum* confermativo del progetto ordinamentale tracciato dalla legge costituzionale sul nuovo Senato delle Regioni e delle autonomie, che fa rivivere le problematiche di assetto che si sono poste senza una soluzione compiuta dalla fine degli anni Novanta in poi, correlate alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Traendo spunto dall'analisi approfondita che è stata effettuata nella relazione introduttiva del presidente D'Alia, la Corte, oltre a fornire elementi puntuali sul percorso compiuto da ciascuna Regione a statuto speciale o Provincia autonoma per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, condivide la centralità e l'urgenza di alcune tematiche fondamentali.

Ci si riferisce, anzitutto, all'esigenza di portare a compimento il progetto di riforma della legge costituzionale n. 3 del 2001, che è stato condizionato negativamente nell'efficacia proprio dall'assenza di un preciso disegno attuativo, in disparte dalla sussistenza dell'intervento di altre disposizioni di pari livello nella medesima materia con la legge costituzionale n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001.

Più di recente, il quadro costituzionale relativo al sistema complessivo di finanza pubblica dello Stato e degli enti territoriali è stato integrato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio e dalla conseguente legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, ora modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164.

Dopo il *referendum* tornano in primo piano le problematiche relative all'attuazione delle citate leggi e alle correlate criticità emerse anche sotto il profilo delle difficoltà funzionali derivate dal nuovo assetto delle funzioni amministrative e della finanza pubblica nonché della potestà legislativa nell'ambito della Repubblica.

A seguito del consistente contenzioso costituzionale che si è determinato tra Stato, Regioni e Province autonome, l'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale ha di fatto integrato il quadro normativo, delineando canoni interpretativi essenziali per la declinazione dell'assetto istituzionale derivante dalla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, tutto ciò con riguardo sia al nuovo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (articolo 117 della Costituzione) sia all'assetto delle funzioni amministrative (articolo 118 della Costituzione) e della finanza degli enti territoriali (articolo 119 della Costituzione, come attuato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, e dai relativi decreti legislativi di attuazione).

In questo contesto – l'abbiamo già ricordato in occasione dell'audizione del 23 aprile dinanzi a questa stessa Commissione – si è posta con particolare evidenza anche nel rapporto tra la riforma costituzionale del 2001 e gli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale nella fase attuativa, soprattutto con riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo il quale, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della medesima legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

La predetta norma transitoria ha prodotto, a sua volta, una parte considerevole del contenzioso costituzionale Stato-autonomie, in particolare in tema di coordinamento finanziario, e ciò in quanto si è registrata a livello costituzionale una tensione tra la dimensione della garanzia dell'autonomia territoriale, quale tendenziale separatezza nella gestione di mezzi finanziari propri, e la dimensione della garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento statale, quale tendenziale coerenza e armonia nell'esercizio dei poteri di gestione delle entrate e delle spese.

La separatezza degli ordinamenti finanziari speciali rimarcata dalle cosiddette clausole di salvaguardia e dalle norme di attuazione statutaria, che escludono la diretta applicabilità degli interventi statali condizionandola alla mediazione di specifici accordi, va conciliata con l'esigenza

di garantire l'unità della finanza pubblica attraverso una partecipazione diretta di detti enti al coordinamento dinamico mediante moduli pattizi, che connota così di negoziabilità il coordinamento finanziario; ciò sia quando una Regione speciale tratta con lo Stato il concorso nella propria autonomia differenziata agli obiettivi di stabilità e convergenza, sia quando la stessa Regione si incarica del diretto coordinamento a tali medesimi fini della finanza degli enti locali.

Altra tematica di rilievo che abbiamo condiviso dell'analisi del presidente D'Alia è quella della revisione delle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali ai fini di una semplificazione del quadro dei rapporti nonché dell'individuazione di strumenti efficaci per l'attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione tra i livelli istituzionali della Repubblica, e ciò unitamente alla necessità di definire un modello di tipo cooperativo per le relazioni Stato-autonomie, facendo riferimento a quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in ordine all'integrazione con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali della Commissione parlamentare per le questioni regionali e dell'attribuzione alla medesima Commissione, in tale composizione particolare, di un rilevante potere di condizionamento sul procedimento legislativo in alcuni ambiti materiali e in determinate circostanze.

In questo contesto, secondo la Corte, risultano anzitutto ben condivisibili i dubbi sull'adeguatezza del regolamento parlamentare a disciplinare integralmente la costituzione e il funzionamento della Commissione in composizione integrata, potendosi ipotizzare lo strumento della legge in fase propedeutica rispetto allo strumento regolamentare previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Ciò vale per le modalità di nomina ed elezione di rappresentanti delle autonomie, le loro attribuzioni in relazioni istituzionali intercorrenti tra gli stessi e gli organi istituzionali delle Regioni e delle Province autonome nonché per le procedure per la definizione degli indirizzi e orientamenti da impartire ai medesimi rappresentanti.

In quest'ambito la Corte dei conti esprime l'auspicio che, nella regolamentazione delle fasi del procedimento di formazione delle leggi attribuite alla Commissione parlamentare, ripeto in questa versione integrata con i rappresentanti delle autonomie, sia previsto che i pareri anche nella forma di proposte emendative, laddove rechino modifiche all'assetto delle funzioni e/o della finanza statale regionale o locale con previsione di nuove spese o di minori entrate, assicurino al contempo misure di adeguata copertura finanziaria nel rispetto dei principi statuiti dalla Costituzione, dalla citata legge n. 243 del 2012, come modificata di recente dalla legge n. 164 del 2016, e dalle norme fondamentali di riforma recate dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di contabilità e finanza pubblica.

Occorrerebbe, altresì, prevedere che le suddette proposte emendative si pongano in stretta coerenza con i principi contabili, i parametri e i criteri dell'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

La costituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata induce poi a una riflessione sul ruolo della Corte dei conti in coerente continuità con il rapporto istituzionale già da tempo instaurato dalla Corte medesima con il Parlamento.

La Sezione delle autonomie, in particolare, si potrebbe porre come naturale interlocutore della Commissione integrata in virtù della sua specifica esperienza in materia di enti territoriali, competenza che assume una particolare pregnanza essendo detta sezione l'espressione delle sezioni regionali di controllo.

Quanto sopra detto sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sui nuovi poteri di intervento della stessa nel procedimento legislativo comporterebbe anche, ad avviso della Corte, l'esigenza di una rimediazione delle attuali forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, quali ancora oggi disciplinate dalla citata legge n. 127 del 1997 e dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

La Corte dei conti, nel documento presentato in occasione della precedente audizione del giugno 2016, aveva formulato alcune osservazioni, allora collegate eminentemente alla costituzione del nuovo Senato delle autonomie come nuova sede di raccordo Stato-Regioni e autonomie locali per

quanto concerneva la formazione delle leggi e delle altre norme statali, decreti legislativi, riguardanti le autonomie territoriali.

Nel nuovo scenario di riferimento, dopo l'esito del *referendum*, la Corte può solamente richiamare l'esigenza che il sistema della concertazione, che è comunque da realizzare, non costituisca ostacolo all'efficace esplicarsi delle fasi del procedimento di formazione delle leggi e degli altri provvedimenti e atti attribuiti dall'ordinamento al vaglio del sistema delle conferenze, tenendo conto di come esse necessariamente si rapportheranno alle competenze della Commissione parlamentare, soprattutto nella forma integrata con i rappresentanti delle autonomie.

A tale scopo si potrebbe ipotizzare una disciplina procedurale contenente almeno alcuni principi fondamentali e termini perentori, tenendo conto anche degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale sull'argomento e della concertazione, da ultimo, con la sentenza n. 251 del 2016.

In tale contesto, e qui parliamo di quello che può fare la Corte, appaiono significative anche le possibili evoluzioni delle buone pratiche poste in essere in questi anni dalla Corte dei conti nel rapporto con le conferenze e le altre associazioni rappresentative a fini di consultazione per la formazione di strumenti operativi, quali i questionari e le linee guida, che poi sono utilizzati dalla Corte stessa per lo svolgimento dei compiti a essa affidati dall'ordinamento.

In sostanza, la Sezione delle autonomie da tempo ha posto in essere una serie di rapporti con le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali (ANCI, UPI, Conferenza dei Presidenti delle regioni delle Assemblee legislative regionali) e con le altre istituzioni centrali coinvolte nel governo della finanza locale e regionale (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno e ISTAT) adottando un metodo di confronto che costituisce ormai un elemento caratterizzante dell'attività della Sezione per la produzione di strumenti aderenti al contesto attuale ed effettivamente idonei a raggiungere gli scopi sottesi agli adempimenti normativi. Questo, tra l'altro, qualifica maggiormente il contributo che la Corte può offrire agli organi parlamentari.

Vorrei da ultimo considerare, proprio per le connessioni che ci sono con la tematica in esame, l'estensione dell'ambito soggettivo di attivazione della funzione consultiva della Corte in materia di contabilità pubblica, di cui al testo novellato dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che intesta alle associazioni rappresentative degli enti territoriali la facoltà di rivolgere direttamente alla Sezione delle autonomie la richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica.

Siffatta facoltà va interpretata in funzione dell'esigenza di concentrazione delle pronunce e di un ampliamento del potere della Sezione delle autonomie di prevenire contrasti interpretativi.

Altro problema che si pone dopo l'esito del *referendum* è quello di valutare la coerenza della riforma delle Province ordinarie avviata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, con l'assetto istituzionale delineato dall'articolo 114 della Costituzione non più modificato.

La mancata espunzione delle Province dal testo della Costituzione impone di riconsiderare le stesse tra le componenti della Repubblica equiordinate ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato.

Nella recente audizione del 23 febbraio scorso dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Corte ha osservato che l'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale per i profili relativi alle Province e agli enti di area vasta alle statuizioni della citata legge n. 56, determinando però una condizione di incertezza, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli enti interessati alla riforma.

Allo stato, la legge n. 56 esprime un nuovo assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta, da ritenere però stabile, anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative e in quanto tale opera oggettivamente in prospettiva duratura. Questa è la nostra tesi. A livello ordinamentale, anche se ha un profilo di provvisorietà, non si può ritenere che questa sia una riforma ponte, destinata a durare solo il tempo necessario alla modifica costituzionale, perché non lo consentono né la lettura della norma, che non pone condizioni risolutive dell'efficacia della disciplina, né i principi affermati dalla stessa Corte costituzionale sulla

materia oggetto della legge.

Non può dirsi altrettanto per quello che riguarda gli assetti gestionali e funzionali, che sono stati resi precari dalle norme che hanno inciso sull'autonomia organizzativa e finanziaria delle province, norme che hanno resistito al vaglio costituzionale (sentenza n. 146 del 2016) proprio in considerazione della programmata soppressione delle Province e della cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica. Queste condizioni sono, quindi quelle che la Corte costituzionale ha ritenuto fondamentali per il giudizio positivo sulla costituzionalità.

Con il venir meno, dunque, della programmata soppressione delle Province, almeno nel medio termine sembra imporsi la necessità che nelle politiche pubbliche di settore l'operatività di detti enti, previsti tanto dall'articolo 114 quanto dall'articolo 118 della Costituzione come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali, non risenta più degli effetti di questa prospettiva condizionata, indirizzo questo da seguire sia nella disciplina delle funzioni non fondamentali sia di quelle fondamentali.

I rapporti finanziari dovrebbero essere definiti nella logica di un'adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate, e ciò proprio con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci determinatosi negli ultimi due esercizi e al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.

Anche il tema dello stato di realizzazione a tutt'oggi ancora non completata del sistema di finanza pubblica delineato dall'articolo 119 della Costituzione dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è elemento da correlare all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nella materia si deve tener conto degli oltre quindici anni trascorsi dalla promulgazione della citata legge costituzionale nonché dei nodi in cui ha trovato realizzazione la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, segnata dal complesso percorso della citata legge n. 42 del 2009 e dai successivi decreti legislativi attuativi, ma soprattutto dalla cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale.

Questa ha concretamente ridisegnato il quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni, affrontando contemporaneamente, sia per le Regioni a statuto speciale sia per le autonomie differenziate, i temi della finanza pubblica, del suo coordinamento, dell'armonizzazione della contabilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito finalizzato ai soli investimenti.

Solo in tema di coordinamento della finanza pubblica, nel 2016, risultano adottate 32 sentenze sui ricorsi in via principale e 4 ordinanze, mentre 13 sono state le pronunce in tema di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni o Province.

Appare utile in questo contesto rinviare anche alle argomentazioni svolte dalla Corte nell'audizione del giugno 2016, nella parte riguardante il ruolo della Corte dei conti medesima nel sistema delle autonomie, laddove si evidenziava che l'evoluzione della legislazione in materia di finanza pubblica, come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale, dopo aver superato la dimensione statale di detta materia, ha riconosciuto alla Corte dei conti nell'ambito del disegno tracciato dagli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, il ruolo di organo posto al servizio dello Stato-comunità, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia dell'efficienza e della economicità.

Finirei questa parte generale, ricordando soltanto che, per quanto riguarda lo stato dell'arte del processo di attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si è proceduto a un'aggiornata e analitica esposizione nella parte speciale del documento che abbiamo consegnato alla Commissione (*vedi allegato*).

Qui ci si limita a notare che dalla realtà delle singole autonomie speciali emergono interventi di rilievo e profili meritevoli di considerazione. Si pensi all'utilizzazione dello strumento pattizio, ovvero alla realizzazione di un sistema regionale integrato di finanza pubblica, già vigente nella

regione Friuli Venezia Giulia e nella Regione Trentino-Alto Adige.

Secondo noi, potrebbero essere queste delle esperienze che andrebbero attentamente ponderate anche quali possibili archetipi di regolazione dei rapporti finanziari di livello nazionale, regionale e locale, suscettibili, perlomeno per le autonomie speciali, di oltrepassare la soglia di una rilevanza meramente finanziaria per assumere anche connotati di qualità organizzativa e gestionale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente De Girolamo per la relazione. Esamineremo con grande attenzione il documento che ci ha consegnato la Corte dei conti.

Non essendovi richieste di interventi, ho anche il piacere di ringraziare non solo il presidente De Girolamo, ma gli altri presidenti di Sezione qui presenti, i presidenti Graffeo, Valente, Rossler, Caruso, Petronio e i consiglieri della Corte, Benedizione, Postal, Grasselli e Picotti, il consigliere dell'ufficio stampa Paolo Peluffo e i funzionari della Corte Marletta, Marzella e Bonofiglio.

ADOLFO TEOBALDO DE GIROLAMO, *Presidente della sezione delle autonomie della Corte dei conti.* Non ho aggiunto in presentazione che questi magistrati sono stati fondamentali, perché hanno analizzato tutta la parte speciale. Sono tutti presidenti delle Sezioni di controllo sulle Regioni a statuto speciale. Ho ritenuto opportuno coinvolgerli. La Commissione già li aveva sentiti altre volte, ma in questa fase ci hanno aiutato, quindi la parte speciale è proprio aggiornatissima grazie anche al loro apporto.

PRESIDENTE. Ringrazio di cuore, perché il lavoro che stiamo facendo per il Parlamento, con la predisposizione della relazione, serve sostanzialmente a far sì che, in questo scorcio di legislatura più o meno lungo, si possa introdurre una serie di correttivi a Costituzione vigente che facciano tesoro di tutta la discussione, di tutto il dibattito, di tutte le pronunce della Corte costituzionale, ma anche degli orientamenti che la Corte dei conti su questa materia ha dato.

Riteniamo che sia l'unico percorso possibile per definire un sistema di *governance* e un rapporto tra Stato e autonomie regionali e territoriali più efficiente e virtuoso.

Vi ringrazio nuovamente. Credo che avremo ancora bisogno di voi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.45.

ALLEGATO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie
territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali**

Commissione Parlamentare per le questioni regionali

23 Marzo 2017

1. Premessa

La nuova audizione promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nasce dalla presa d'atto che l'esito negativo del referendum confermativo del 4 dicembre 2016 sulla legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" ripropone tutte le tematiche ancora aperte, anche in quanto incompiute, correlate all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

In particolare, per quanto trattato in questa relazione, si evidenziano:

- 1) la revisione delle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, che dovrebbero consentire una semplificazione del quadro dei rapporti;
- 2) l'aggiornamento degli statuti speciali di cui all'articolo 116 della Costituzione, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

L'innovazione delle forme di raccordo dovrebbe tendere ad individuare efficaci strumenti per l'attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione tra i livelli istituzionali della Repubblica e la connessa esigenza di definire un modello di tipo cooperativo per le relazioni Stato-Autonomie, facendo riferimento, anche in funzione di contenimento del contenzioso costituzionale, a quanto già previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 in ordine alla possibilità che i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica prevedano la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione.

In tema di revisione degli statuti è da tener conto di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 secondo il quale, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Si tratta di un tema che si connette all'esigenza di una razionalizzazione complessiva del sistema di conferimento delle funzioni nell'ambito del quale emerge il tema della permanenza delle ragioni della specialità.

Giova ricordare che la Sezione delle autonomie ha partecipato, di recente, a due precedenti audizioni presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali: la prima (il 23 aprile 2015), nell'ambito della specifica indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi; la seconda (il 28 giugno 2016) in ordine alle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze.

Alle medesime si farà riferimento e rinvio nelle parti in cui si affronteranno tematiche connesse.

2. Profili ordinamentali

2.1 Processo di attuazione della legge costituzionale n. 3/2001

Occorre, anzitutto, prendere le mosse da una valutazione d'insieme sulla configurazione istituzionale (forma di governo, norme elettorali, funzioni, finanza, rapporti istituzionali) degli enti territoriali dopo il referendum, che ha avuto anche l'effetto indiretto di determinare di fatto la riproposizione delle tematiche relative all'attuazione del processo di progressiva modifica della Costituzione, in atto dagli anni '90.

In materia sono intervenute le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Più di recente il quadro costituzionale relativo al sistema complessivo di finanza pubblica, dello Stato e degli enti territoriali, è stato integrato dalla legge costituzionale n. 1/2012, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, e dalla conseguente legge rinforzata n. 243/2012, ora modificata dalla legge n. 164/2016.

Dopo il *referendum*, tornano in primo piano le problematiche relative all'attuazione delle citate leggi costituzionali ed alle correlate criticità emerse, che hanno prodotto un cospicuo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni/Province autonome, a seguito del quale

L'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale ha di fatto integrato il quadro normativo, delineando canoni interpretativi essenziali per la declinazione dell'assetto istituzionale derivante dalla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Tutto ciò con riguardo sia al nuovo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.), che all'assetto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e della finanza degli enti territoriali (art. 119 Cost., come attuato dalla legge n. 42/2009 e dai relativi decreti legislativi di attuazione).

Il riparto di competenze legislative delineato dall'articolo 117 della Costituzione ha ben presto dimostrato la sua inadeguatezza nella composizione degli interessi statali, regionali e locali. L'abnorme mole del contenzioso costituzionale sul titolo V, che non accenna a diminuire ad oltre quindici anni dalla riforma, costituisce il segno più evidente della crisi del sistema.

Nel delineato contesto, come già evidenziato da questa Corte, in occasione della precedente audizione del 2015, si è posta, con particolare evidenza, anche la questione del rapporto tra riforma costituzionale del 2001 e ordinamenti delle Regioni a statuto speciale nella fase della sua attuazione, soprattutto con riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 secondo il quale, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della medesima legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La predetta norma transitoria ha prodotto a sua volta una parte considerevole del contenzioso costituzionale Stato-Autonomie, in particolare in tema di coordinamento finanziario. Come evidenziato in sede di audizione, per le Regioni e Province ad autonomia differenziata, si è registrata, a livello costituzionale, una tensione tra la dimensione della garanzia dell'autonomia territoriale, quale tendenziale separatezza nella gestione di mezzi finanziari "propri", e la dimensione della garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento statale, quale tendenziale coerenza ed armonia nell'esercizio dei poteri di gestione delle entrate e delle spese.

È noto, altresì, che tali esigenze unitarie fondano una competenza statale a fissare regole di convergenza anche per gli Enti ad autonomia differenziata, esercitata al fine di garantire la stabilità finanziaria; allo stesso tempo, la medesima funzione statale di coordinamento della finanza pubblica deve svolgersi secondo modalità idonee a rispettare gli spazi propri e

specifici dell'autonomia, spazi che per le Regioni speciali sono particolarmente caratterizzati, essendo la gestione dei mezzi finanziari garantita dagli statuti speciali, quali fonti di rango costituzionale.

La separatezza degli ordinamenti finanziari speciali – rimarcata dalle cosiddette clausole di salvaguardia e dalle norme di attuazione statutaria, che escludono la diretta applicabilità degli interventi statali, condizionandola alla mediazione di specifici accordi – va conciliata con l'esigenza di garantire l'unità della finanza pubblica attraverso una partecipazione diretta di detti enti al coordinamento dinamico mediante moduli pattizi. In tal modo il coordinamento finanziario si connota di aspetti "negoziali": sia quando la Regione speciale tratta con lo Stato il concorso della propria autonomia differenziata agli obiettivi di stabilità e convergenza, sia quando la stessa Regione si incarica del diretto coordinamento, a tali medesimi fini, della finanza degli Enti locali.

In tale ambito, la Corte costituzionale ha chiarito i termini della composizione tra la dimensione della garanzia dell'autonomia territoriale e la dimensione della garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento statale. In proposito giova ricordare che ormai, per il combinato disposto degli artt. 117, primo comma, e 97 Cost. (come modificati dalla citata legge cost. n. 1/2012), emerge un interesse-valore costituzionale che si identifica nella tutela dell'unità economica della Repubblica, che, secondo la stessa Corte costituzionale (sent. n. 39/2014), giustifica tanto un governo unitario della finanza pubblica quanto i controlli esterni sugli enti territoriali diretti ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Invero, la Corte, in varie recenti pronunce (sentenze n. 188/2014; n. 88/2014; n. 39/2014; n. 60/2013), ha valorizzato la funzione statale di coordinamento finanziario, intesa come espressiva di una dimensione di Stato ordinamento inglobante le autonomie anziché quale volontà dello Stato persona, ad esse contrapposto.

Sicché, anche per le Regioni a statuto speciale, nella prassi e nell'interpretazione della Corte, gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, assieme ai vincoli di equilibrio e pareggio dei bilanci, nonché ai principi di sostenibilità ed ai limiti all'indebitamento tendono a divenire più stringenti sull'intero sistema della finanza pubblica, coinvolgendo tutti i livelli istituzionali, ivi comprese le Autonomie differenziate, pur nel rispetto dei rispettivi statuti. Significative in materia sono le sentenze della Consulta nn. 19 e 46/2015.

2.2 Ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti regionali e delle autonomie locali

A seguito del venir meno del progetto di Senato delle Regioni e delle Autonomie, come sede di concertazione, di raccordo e comunque di sintesi tra i livelli istituzionali nel procedimento di formazione delle leggi aventi correlazione con le potestà riconosciute dall'ordinamento alle Autonomie, ordinarie e speciali, si registra una ripresa di interesse all'attuazione del processo di riforma posto in essere dalle sopra richiamate leggi costituzionali. Viene in rilievo in particolare l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali e la correlata integrazione delle attribuzioni della Commissione medesima. Le tematiche da affrontare riguardano le fonti della disciplina conseguente alla nuova composizione ed alla procedura di nomina, il rilevante potere di condizionamento del procedimento legislativo, attribuito alla Commissione integrata in alcuni ambiti materiali e in determinate circostanze. Infatti il comma 2 del richiamato articolo 11 prevede che quando un progetto di legge, riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (potestà legislativa concorrente) ed all'articolo 119 (finanza pubblica) della Costituzione, contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali – integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali – abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non si sia adeguata, l'Assemblea delibera, sulle corrispondenti parti del progetto di legge, a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

In questo contesto, con riferimento al sistema delle fonti normative, merita considerazione quanto osservato da più parti e cioè che, se da un lato è certamente necessaria la modifica dei regolamenti interni di Camera e Senato riguardo a composizione e funzionamento della Commissione in versione "integrata", dall'altro tale fonte può non risultare sufficiente. Infatti, con i regolamenti parlamentari saranno disciplinate le modalità attraverso le quali il parere della Commissione "integrata" si inserisce nelle diverse fasi del procedimento legislativo, eventualmente anche con riferimento a quelle emendative in aula. Tuttavia tale fonte normativa non appare adeguata a disciplinare le modalità di nomina o elezione dei

rappresentanti delle Autonomie, le loro attribuzioni e le relazioni istituzionali intercorrenti tra gli stessi e gli organi istituzionali delle Regioni e Province autonome, nonché le procedure per la definizione degli indirizzi ed orientamenti da impartire ai medesimi rappresentanti. Pertanto, con riferimento a tali aspetti, la peculiare rilevanza giuridica e istituzionale del parere della Commissione postula il ricorso a fonte legislativa, a giudizio di alcuni, sovraordinata. Ciò in quanto detto parere si inserisce nel procedimento di formazione delle leggi, con effetti potenzialmente assai rilevanti sia sulla potestà legislativa delle Camere, per effetto del previsto vincolo d'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea, nel caso di norme difformi dal parere della Commissione, sia su quella delle Regioni e Province autonome, con possibili riflessi anche sul contenzioso costituzionale.

In questa prospettiva la Corte esprime l'auspicio che nelle fasi del procedimento di formazione delle leggi attribuite alla Commissione parlamentare – nella versione “integrata con i rappresentanti delle Autonomie” – i pareri, anche nella forma di proposte emendative, laddove rechino modifiche all'assetto delle funzioni e/o della finanza statale, regionale o locale, con previsione di nuove spese o di minori entrate, assicurino al contempo misure di adeguata copertura finanziaria, rispettose dei principi e dei criteri recati in materia dalla Costituzione, dalla legge n. 243/2012 e dalle norme fondamentali di riforma recate dalla legge n. 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica. Occorrerebbe altresì prevedere che le suddette proposte emendative si pongano in stretta coerenza con i principi contabili, i parametri ed i criteri dell'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, di cui al d.lgs. n. 118/2011.

La costituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali “integrata” induce, poi, ad una riflessione sul ruolo della Corte dei conti, in coerente continuità con il rapporto istituzionale già da tempo instaurato dalla Corte medesima con il Parlamento: la Sezione delle autonomie, in particolare, si potrebbe porre come naturale interlocutore della Commissione integrata, in virtù della sua specifica competenza in materia di enti territoriali, competenza che assume una peculiare pregnanza, essendo detta Sezione l'espressione di tutte le Sezioni regionali di controllo.

In coerenza con quanto esposto, può ricordarsi che anche la Corte costituzionale, nelle sentenze volte a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni, applicando il principio di leale collaborazione, ha più volte fatto riferimento alla perdurante assenza di una trasformazione

delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenze n. 7/2016, n. 273/2010, n. 401/2007, n. 383/2005, n. 6/2004).

2.3 Ruolo delle conferenze

Il tema riguarda sostanzialmente l'assetto del sistema delle Conferenze, quali delineate negli anni '90, come strumenti di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, sul quale la Corte si è già espressa nell'ambito dell'indagine svolta dalla Commissione stessa nel 2016.

È evidente che quanto sopra argomentato sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sui suoi nuovi poteri di intervento nel procedimento legislativo, in attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, comporterebbe, anche ad avviso della Corte dei conti, l'esigenza di una rimeditazione organica sulle attuali forme di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali, quali ancor oggi disciplinate dalla legge n. 127/1997 e dal decreto legislativo n. 28/1997, che ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative, nell'ottica di una rivisitazione complessiva del "sistema delle conferenze", mai adeguato alla riforma del titolo V.

Nell'ambito di una riflessione più generale sul sistema di raccordo, il documento conclusivo dell'indagine precedentemente svolta dalla Commissione parlamentare suggeriva di procedere alla razionalizzazione del numero delle Conferenze intergovernative, auspicando la riduzione o, in alternativa, l'istituzione di una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale).

La Corte dei conti, nel documento presentato in sede di audizione, aveva formulato alcune osservazioni, allora collegate eminentemente alla costituzione del nuovo Senato delle Autonomie come nuova sede del raccordo Stato - Regioni e Autonomie locali, per quanto concerneva la formazione delle leggi e delle altre norme statali (decreti legislativi) riguardanti le autonomie territoriali.

Nella ricostruzione del sistema sono state ricordate anche quelle particolari forme organizzative volte a razionalizzare il processo decisionale delle Regioni, ordinarie e speciali, nonché degli Enti locali, e cioè a coordinare e possibilmente strutturare secondo una linea unitaria gli orientamenti delle Regioni e, rispettivamente, degli Enti locali, da esprimere poi nel circuito della concertazione (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province

autonome, Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee legislative regionali, ANCI e UPI).

Una particolare attenzione merita anche il rapporto tra autonomie ordinarie e autonomie speciali nell'ambito delle rispettive Conferenze, in particolare nella Stato-Regioni e Province autonome e nella correlata Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome. La questione riguarda essenzialmente le modalità e gli strumenti per consentire alle autonomie speciali di evidenziare e trattare le specifiche problematiche derivanti dalle diverse competenze, riguardanti le specifiche funzioni legislative e amministrative, ad esse attribuite dagli statuti speciali. Ciò ha comportato a volte un contenzioso anche di livello costituzionale, come nel caso dei ricorsi relativi al decreto legislativo n. 231/1997, mentre in altre situazioni il problema ha trovato definizione in norme regolamentari e prassi che consentono alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di esprimersi su specifici profili in relazione a pareri, proposte, accordi o intese (comunque integrati in quelli generali del complesso delle autonomie), che evidenziano gli aspetti peculiari collegati agli Statuti e alle norme di attuazione.

Nello scenario di riferimento dopo l'esito del referendum, la Corte può solamente richiamare l'esigenza di assicurare che il sistema della concertazione non costituisca ostacolo all'efficace esplicarsi delle fasi del procedimento di formazione delle leggi e degli altri provvedimenti ed atti attribuiti dall'ordinamento al vaglio del sistema delle Conferenze, tenendo conto di come esse necessariamente si rapporteranno alle competenze della Commissione parlamentare, soprattutto nella forma "integrata con i rappresentanti delle autonomie". A tale scopo si potrebbe ipotizzare una disciplina procedurale contenente almeno alcuni principi fondamentali e termini perentori, tenendo conto degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale sull'argomento della concertazione più recentemente con la sentenza n. 251/2016.

In tale contesto merita evidenziare le possibili evoluzioni delle buone pratiche poste in essere in questi anni nel rapporto tra Corte e Conferenze a fini di consultazione per la formazione degli strumenti operativi, quali i questionari e le linee guida, ovvero degli schemi procedurali per la richiesta e formulazione dei pareri, utilizzate dalla Corte stessa per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ordinamento.

La Sezione delle autonomie ha posto in essere una serie di rapporti con le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali (ANCI, UPI, Conferenze dei Presidenti delle Regioni e delle Assemblee legislative regionali) e con le altre istituzioni centrali coinvolte nel governo della finanza locale e regionale (Mef, Ministero interno, Istat). Siffatto metodo di confronto costituisce, ormai, un elemento caratterizzante dell'attività della Sezione per la produzione di strumenti aderenti al contesto attuale ed effettivamente idonei a raggiungere gli scopi sottesi agli adempimenti normativi e qualifica maggiormente il contributo che la Corte può offrire agli organi parlamentari.

Da ultimo va anche considerato – per le connessioni con la tematica in esame – l'estensione dell'ambito soggettivo di attivazione della funzione consultiva della Corte in materia di contabilità pubblica, di cui al testo novellato dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che intesta alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e alle componenti rappresentative dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nell'ambito della Conferenza unificata, la facoltà di rivolgere direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti le richieste di parere.

Siffatta facoltà ora riconosciuta alle associazioni rappresentative degli enti territoriali va interpretata in funzione dell'esigenza di concentrazione delle pronunce, con riguardo anche alla circostanza che le richieste di parere degli enti frequentemente riguardano questioni di interesse generale, e di un ampliamento del potere della Sezione delle autonomie di prevenire contrasti interpretativi.

2.4 Ricomposizione dei livelli istituzionali secondo l'art. 114

La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", intervenendo sugli organi, sulle modalità di loro elezione e sulle funzioni attribuite alle Province ordinarie (art. 114 Cost.) si è posta di fatto come fase di transizione, propedeutica rispetto al processo di riforma costituzionale allora in atto presso il Parlamento. L'esito del referendum del 4 dicembre 2016 ripropone la necessità di valutare la coerenza della riforma delle Province ordinarie, avviata dalla legge n. 56/2014, con l'assetto istituzionale delineato dall'articolo 114 della Costituzione, non più modificato. La mancata espunzione delle Province dal testo della Costituzione impone di riconsiderare le stesse tra le

componenti della Repubblica equi-ordinate ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato. La Costituzione individua le Province come enti autonomi titolari di funzioni proprie (art. 118 Cost.), che, al pari degli altri enti territoriali hanno carattere esponenziale degli interessi dei territori e delle popolazioni su di esse insediate. Di fondamentale interesse, inoltre, sono le tematiche dell'autonomia finanziaria, delle risorse finanziarie, dei bilanci e dei relativi vincoli ed obblighi, che si legano alla riconosciuta capacità impositiva ed ai temi della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (art. 119 Cost.).

Nella recente audizione del 23 febbraio scorso, dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Corte ha osservato che «l'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma».

La legge n. 56/2014 ha ridisegnato l'assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta che, a seguito dell'esito del referendum, è da ritenere stabile e duraturo anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative.

Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «in considerazione della programmata soppressione delle province» (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420).

Ne consegue la necessità di valutare se tali misure possano trovare ancora piena motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale che avrebbe introdotto una nuova disciplina organica dell'area vasta.

I rapporti finanziari dovrebbero essere definiti nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.

2.5 Finanza regionale e locale e controllo della spesa pubblica

2.5.1 Lo stato di attuazione dell'art. 119 della Costituzione

Anche il tema dello stato di realizzazione – a tutt'oggi ancora non completata – del sistema di finanza pubblica delineato dall'articolo 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è elemento da correlare all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Nella materia si deve tenere conto degli oltre quindici anni trascorsi dalla promulgazione della legge costituzionale, nonché dei modi in cui ha trovato realizzazione la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, segnata dal complesso percorso della legge n. 42/2009 e dai successivi correlati decreti legislativi attuativi, nonché, soprattutto, dalla cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha concretamente ridisegnato il quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni, affrontando contemporaneamente, sia per le Regioni a statuto ordinario che per le Autonomie differenziate, i temi della finanza pubblica, del suo coordinamento, dell'armonizzazione della contabilità e dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito, finalizzato ai soli investimenti. Solo in tema di coordinamento della finanza pubblica nel 2016 risultano 32 sentenze su ricorsi in via principale, e 4 ordinanze, mentre 13 sono state le pronunce in tema di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome.

Con riguardo al tema dell'autonomia finanziaria e del rispetto degli equilibri di bilancio, vanno opportunamente ricordati alcuni parametri e criteri interpretativi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale (sent. Corte cost. n. 188/2016), che anche recentemente ha affermato come il principio costituzionale dell'indefettibilità del meccanismo dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria è il criterio in base al quale valutare le norme che regolano le loro relazioni finanziarie.

Con riferimento al sistema delle autonomie, la Corte ha osservato che il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati nell'ambito dell'Unione medesima (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi).

Lo strumento dell'accordo, infatti, serve a dirimere, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, senza implicare un vincolo di risultato, bensì di metodo, dovendo le parti porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione – senza comprimerne gli spazi costituzionalmente garantiti – con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei. È solo il rispetto di tale criterio guida che realizza il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela dell'equilibrio di bilancio, inteso non solo come riferito alle singole autonomie e al sistema della finanza pubblica allargata, ma anche in senso dinamico, ossia finalizzato a una gestione finanziaria che ricerchi in modo continuo un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche¹. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali.

Nella medesima ottica peraltro la Consulta, con sentenza n. 65/2015, ha censurato l'art. 35, commi 4 e 5, legge n. 1/2012, nella parte in cui dispone una modificazione unilaterale del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale, in materia di incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica, senza una preventiva intesa con il Presidente della Giunta regionale e in mancanza della necessaria preventiva enunciazione dei criteri in base ai quali l'incremento è stato quantificato.

Appare utile, in questo contesto, rinviare anche alle argomentazioni svolte dalla Corte dei conti nell'audizione del giugno 2016, nel paragrafo, nella parte riguardante "Il ruolo della Corte dei conti nel sistema delle autonomie" laddove si evidenziava che l'evoluzione della legislazione in materia di finanza pubblica, come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale, dopo aver superato la dimensione "statale" di detta materia, ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007 e 267 del 2006).

¹ Sullo strumento dell'accordo, come sopra definito, si vedano, rispettivamente, le sentenze nn. 19/2015 e 379/1992. Sull'inscindibile connessione tra il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari, cfr. sentenza n. 155/2015

Ritiene, invece, la Corte di soffermarsi su taluni profili che riguardano il settore della Sanità e che involgono il ruolo della conferenza Stato-Regioni in materia di sanità, in particolare per la determinazione del fabbisogno sanitario ed il riparto del fondo sanitario nazionale.

2.5.2 Il problema della determinazione del fabbisogno sanitario e dei costi dei livelli essenziali di assistenza (LEA)

Nell'ambito delle materie interessate dalla previsione dell'art. 116 Cost. va senz'altro ricordata la tutela della salute di cui all'art. 117 Cost., comma 3, sia per la rilevanza in sé della stessa, sia per l'ingente quantitativo di risorse pubbliche da essa assorbite: circa l'80% della spesa pubblica nelle RSO; circa il 50% per le RSS in considerazione delle maggiori funzioni a queste ultime attribuite e, dunque, della minore incidenza della spesa sanitaria su quella complessiva.

Indubbiamente determinante è stato sino ad oggi il ruolo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni in materia sanitaria nell'assicurare il raccordo e la negoziazione tra i diversi livelli di governo. Tuttavia, l'attuale sistema procedimentale ha manifestato, al contempo, limiti e lentezze procedurali.

In particolare, appare di rilievo il tema della determinazione del fabbisogno sanitario nazionale ed il relativo riparto tra le Regioni che, come già evidenziato in altre occasioni², presenta aspetti di particolare criticità sotto vari profili.

Innanzitutto, si pone il problema del ritardo nel riparto del fondo sanitario: i provvedimenti definitivi del Comitato interministeriale per la Programmazione Economica per il riparto del fondo anno 2014, sono stati adottati il 29 aprile 2015; quelli per l'anno 2015 non risultano ancora ad oggi adottati.

La tempestiva determinazione ed erogazione delle risorse tra i diversi enti territoriali, invece, deve ritenersi strategica sotto il profilo della programmazione delle attività dei servizi sanitari regionali e dovrebbe avvenire con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio. Viceversa, nell'attuale situazione si viene ad incidere sulla corretta applicazione della disciplina armonizzata – in virtù della quale le somme che finanziano il servizio sanitario vanno immediatamente accertate ed impegnate – nonché sulla chiarezza delle rappresentazioni

² Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni approvata con delibera n.7/SEZAUT/2016/FRG e Audizione Corte dei Conti, Sez. autonomie, del 27 novembre 2014 davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale su "Armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e sistema contabile delle Regioni".

contabili. Ciò comporta una gestione “provvisoria” tra le contabilità speciali delle anticipazioni ricevute, con inevitabili regolazioni contabili in esercizi successivi e, in ultimo, una gravosa ricostruzione e valutazione della gestione effettiva e degli equilibri di bilancio.

Altro tema delicato per la corretta lettura dei diversi sistemi regionali è certamente quello relativo alla modalità di finanziamento dei servizi sanitari e, correlativamente, quello del riparto del fondo sanitario nazionale tra tutte le Regioni e le Province autonome.

Attualmente, infatti, esistono ventuno diversi sistemi sanitari regionali che al momento sono comparabili tra loro solo con estrema difficoltà, soprattutto avendo riguardo ai servizi resi ed al costo degli stessi.

Va rammentato, in primo luogo, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – a differenza delle Regioni a statuto ordinario – provvedono direttamente al finanziamento dell’assistenza sanitaria sul loro territorio senza alcun onere a carico del bilancio dello Stato³. Ma se l’asse portante del sistema finanziario delle Autonomie speciali è rinvenibile nella devoluzione di quote del gettito di tributi erariali riscossi nei territori di rispettiva competenza e, dunque, nella correlazione del bilancio regionale alla dinamica dell’economia locale⁴, la partecipazione delle Autonomie speciali in sede di riparto del FSN di fatto sembra essere da queste percepita solo come “figurativa”, potendo esse provvedere alle necessità del proprio sistema sanitario indipendentemente dalla ripartizione avvenuta in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La questione appare inscindibilmente legata alla valenza che s’intende attribuire alle risorse assegnate agli enti territoriali all’esito della procedura di ripartizione del finanziamento del settore sanitario pubblico, soprattutto considerando le novità introdotte dal d.lgs. n. 68/2011 a decorrere dall’anno 2013 in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per le Regioni a statuto ordinario nel settore sanitario.

Con tali disposizioni viene dettagliatamente fissata la procedura per la determinazione in parola, effettuata dal «Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa, ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con la

³ Con la particolarità della Regione siciliana che concorre con lo Stato al finanziamento del fondo sanitario con una compartecipazione a carico del bilancio regionale fissata dal 2009 nella misura del 49,11% del suo fabbisogno sanitario dalla l.n. 296/2006, art. 1, co. 830

⁴ Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali approvata con delibera n.29/SEZAUT/2014/FRG, pag. 562.

Conferenza Stato-Regioni sentita la struttura tecnica di supporto di cui all'articolo 3 dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009» (art. 27), anche attraverso l'individuazione delle tre regioni di riferimento «scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale» (art. 27 co. 5).

All'art. 31, infine, viene stabilito che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano garantiscono la comunicazione degli elementi informativi e dei dati necessari all'attuazione del presente decreto nel rispetto dei principi di autonomia dei rispettivi statuti speciali e del principio di leale collaborazione».

Dunque, se con la determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario nel settore sanitario s'intende assicurare un graduale e definitivo superamento dei criteri di riparto adottati ai sensi dell'art. 1, co. 34, legge n. 662/1996⁵ così come integrati da quanto previsto dagli Accordi tra Stato e regioni in materia sanitaria (art. 25), sarebbe certamente auspicabile che almeno il fabbisogno per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di efficienza ed appropriatezza, presentasse regole procedurali univoche sul territorio nazionale e tempestivamente recepite da tutti gli enti territoriali, così da permettere una più agevole valutazione dei costi della sanità nei diversi contesti territoriali.

Invece, mentre le Regioni a statuto ordinario sono soggette a monitoraggio annuale ovvero, qualora in disavanzo, a più verifiche tecniche in corso d'anno relativamente al piano di rientro sottoscritto, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome (con esclusione della Regione siciliana in piano di rientro) non è prevista alcuna forma di monitoraggio, salva la rilevazione dei dati sul NSIS.

In questo modo, per comparare i risultati di esercizio delle gestioni sanitarie sul tutto il territorio nazionale, non vi è altro modo che utilizzare la differenza tra quanto determinato in sede di riparto del Fondo sanitario nazionale e quanto speso dalle Regioni e P.A. senza tenere conto delle ulteriori risorse messe a disposizione oltre il riparto.

⁵ L'art. 1, co. 34, della L. n. 662/1996 individua gli elementi ed i pesi che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono ad essi attribuire per la determinazione della quota capitaria, in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale.

I risultati così individuati però, specialmente nel caso delle Autonomie speciali, non consentono di “valutare quanto della differenza di risultato tra il fabbisogno teorico e la spesa effettiva dipenda dall'erogazione di maggiori servizi e quanto, eventualmente, sia, invece, da ricondurre ad un maggior costo dei LEA”⁶ mancando idonei strumenti di misurazione allo scopo.

3. Il percorso di adeguamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome alle previsioni dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001

3.1 Regione autonoma Valle d'Aosta

Il Consiglio regionale della Valle d'Aosta ha istituito, con atto n. 2351/XIV del 22 settembre 2016, una Commissione speciale per le riforme istituzionali con il compito di definire gli strumenti, il metodo e le procedure più adatte ad elaborare una proposta di revisione dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, tenendo in considerazione le norme che disciplinano il “principio d'intesa” e il referendum confermativo previsto per l'autunno 2016. Tuttavia, a seguito del risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il Consiglio regionale, con atto n. 2581/XIV del 25 gennaio 2017, ritenendo che non sussistessero le condizioni per intraprendere una significativa revisione dello Statuto regionale, ha deliberato di far cessare, alla data del 31 gennaio 2017, l'attività della suddetta Commissione speciale per le riforme istituzionali.

Nel periodo dal 2001 ad oggi è proseguita la produzione di norme di attuazione statutaria, con l'emanazione di 27 decreti legislativi. Un elemento di valutazione da segnalare riguarda la mancata proceduralizzazione dell'iter per l'adozione delle disposizioni attuative degli Statuti.

L'assenza di precise tempistiche correlate al procedimento comporta un'assoluta incertezza rispetto all'effettiva approvazione ed entrata in vigore dei provvedimenti adottati in sede di Commissione paritetica, in quanto le fasi demandate alla formazione dei pareri dei Ministeri competenti ed all'approvazione del Consiglio dei ministri sono del tutto discrezionali.

⁶ Cfr. Audizione Corte dei conti, Sez. autonomie, presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, del 23 aprile 2015.

3.2 Regione Trentino Alto Adige/Südtirol

Le leggi costituzionali n. 2 e 3 del 2001, innovando profondamente il precedente assetto, hanno previsto la Regione come costituita dalle due Province autonome. Da ciò è derivato che il Consiglio regionale è costituito dalla sommatoria dei componenti i consigli provinciali e di conseguenza il *focus* sulla revisione dello statuto si è incentrato soprattutto sul tema della partecipazione dei Consigli al procedimento di formazione della legge costituzionale concernente la revisione medesima, mediante la previsione di un'intesa, da esprimersi dai tre Consigli.

Al contempo sono stati depositati alle Camere diversi disegni di legge di modifica dello statuto, di iniziativa parlamentare, salvo quelli attinenti alle richieste di modifica del territorio regionale a seguito di referendum espletati in comuni della Regione Veneto, a sensi dell'art. 132 della Costituzione.

Dal 2015 è altresì avviato, sia dal Consiglio provinciale di Bolzano (con legge provinciale n. 3/2015) che da quello di Trento (con legge provinciale n. 1/2016), un percorso di formazione di proposte di modifica statutaria in senso complessivo e strutturale, con la costituzione di organismi con funzioni consultive e di proposta verso i rispettivi consigli. A questi è assegnato il compito di approvare un progetto di revisione statutaria, da coordinare, infine, a livello di consiglio regionale. L'attività di entrambi gli organismi procede anche dopo l'esito del referendum del 4 dicembre.

Inoltre è proseguita la produzione delle norme di attuazione, che nel periodo dal 2001 ad oggi ha visto emanare 52 decreti legislativi, in parte rilevante dedicati al trasferimento o delega di funzioni statali (quali lavoro, ammortizzatori sociali e previdenza, università, uffici ausiliari della giustizia, concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, demanio idrico ed opere idrauliche, produzione e distribuzione dell'energia).

3.3 Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia

La specifica procedura di modifica statutaria (art. 63, comma quinto, St.) attraverso legge ordinaria previa intesa tra Stato e Regione, in materia di finanza e patrimonio regionale, è stata più volte utilizzata in ragione della tempestività assicurata nell'adeguamento delle esigenze finanziarie del livello nazionale con quelle del livello regionale. Ciò è avvenuto

nell'ambito e ai fini dei necessari riequilibri finanziari derivanti dal trasferimento alla Regione di funzioni statali a seguito dell'emanazione di norme di attuazione.

Il processo di revisione dello Statuto ha avuto inizio con l'approvazione della proposta di modifica approvata dal Consiglio regionale in data 30 gennaio 2014 che si è conclusa con la promulgazione della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, recante "Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare". Le modifiche statutarie introdotte depongono, perlomeno per gli aspetti più rilevanti connessi alla soppressione delle province, per l'esistenza di una finalità di anticipato adeguamento alla novella costituzionale all'epoca proposta dal Governo (cassata dal risultato non confermativo del referendum), con la predeterminazione di un assetto istituzionale delle autonomie locali regionali coerente con gli innovativi paradigmi previsti per il livello nazionale. Nello stesso senso debbono essere considerate le iniziative correlate alla modifica statutaria, tra le quali si colloca l'avvenuta costituzione, in seno alla V Commissione permanente del Consiglio regionale, già ad aprile 2015, della Sottocommissione "Autonomia speciale della Regione e riforme costituzionali", con il compito di monitorare l'iter parlamentare delle riforme costituzionali e l'esame dell'impatto delle stesse sull'autonomia speciale della Regione. Va fatto inoltre cenno alle iniziative, condivise con le altre autonomie speciali, volte a definire unitariamente un articolato concernente la procedura per la revisione dello Statuto, da inserire nel testo statutario.

L'attuazione dello Statuto si è finora concretizzata per il tramite dell'emanazione di 44 decreti, alcuni dei quali contengono disposizioni che possono considerarsi integrative dello Statuto stesso.

3.4 Regione autonoma della Sardegna

L'art. 54 dello Statuto della Regione Sardegna prevede che le disposizioni recanti norme su finanze, demanio e patrimonio della Regione possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione. L'attività da parte della Commissione paritetica, perciò, può non essere richiesta per interventi che investono vari ambiti tra i quali l'intero regime delle entrate regionali (già definite dall'art. 8 dello Statuto).

Parallelamente alle attività della Commissione paritetica, si è quindi fatto ricorso a strumenti pattizi o di concertazione tra lo Stato e la Regione stessa.

Per quanto riguarda le norme di attuazione statutaria, va evidenziato che l'attività della Commissione paritetica attualmente in carica, costituita in data 7 ottobre 2014, ha avuto esito nella emanazione delle seguenti norme di attuazione:

- il d.lgs. 9 giugno 2016, n. 114: "Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali";
- il d.lgs. del 13 gennaio 2016, n. 16: "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione".

Risultano ancora in corso i lavori per l'emanazione delle:

- norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna riguardanti il trasferimento di funzioni in materia di assistenza ai grandi invalidi e del lavoro (presentato dal Ministro per i rapporti con le regioni il 16 marzo 2011);
- norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna in materia di trasporto pubblico locale relativo ai collegamenti con le isole minori (presentato dal Ministro per gli affari regionali il 27 novembre 2007).

Va segnalato, inoltre che la Commissione paritetica ha esaminato il testo normativo relativo alla istituzione del collegio dei revisori dei conti presso la Regione e lo ha rimesso al Consiglio regionale.

Permane l'esigenza di un intervento sulla normativa di attuazione dello Statuto nell'ambito della disciplina sul sistema dei controlli che ha subito recentemente una significativa evoluzione che le norme di attuazione vigenti non riflettono.

Va, altresì, precisato che nel corso degli anni la Commissione ha esitato e sottoposto numerose altre proposte al vaglio del Consiglio regionale o dei Ministeri interessati, le quali non sono pervenute a definizione legislativa.

Allo stato delle notizie disponibili, infine, risultano in corso di esame, da parte della Commissione paritetica, progetti normativi nelle seguenti materie: svolgimento di funzioni di

polizia ambientale e correlate risorse finanziarie; trasferimento di funzioni in materia di continuità territoriale aerea e marittima; tutela delle minoranze linguistiche.

3.5 Regione siciliana

L'Assemblea Regionale siciliana ha istituito alla fine del 2015 una Commissione speciale con il compito di esaminare i disegni di legge in materia di revisione dello Statuto, procedere ad una verifica delle disposizioni statutarie rimaste inattuato ed elaborare una proposta organica di nuovo Statuto. Per l'espletamento di tali lavori, è stato previsto il termine di sei mesi dall'insediamento (avvenuto il 10.12.2015), termine successivamente prorogato fino al 24.2.2017. I lavori della Commissione (ad oggi ha tenuto dieci sedute) si sono svolti in un quadro di incertezza in quanto inevitabilmente condizionati dalla fase referendaria. La Commissione ha comunque elaborato, partendo dal testo approvato dall'Aula nel 2005, predisposto da una precedente Commissione, un nuovo disegno di legge di riforma dello Statuto della Regione e maturato, sullo scorta delle audizioni svolte, importanti spunti da rassegnare ai lavori parlamentari. È emersa, in primo luogo, la necessità che alla revisione dello Statuto debbano necessariamente affiancarsi i processi di integrazione costituzionale riguardanti i punti nevralgici del funzionamento democratico delle Istituzioni in Sicilia, concernenti le disposizioni relative alla forma di Governo, mediante l'approvazione delle leggi rinforzate – ossia approvate dall'Assemblea a maggioranza assoluta – previste dagli articoli 8-bis, 9 e 41-bis dello Statuto. Centrale è apparsa, poi, la *rexata quaestio* della autonomia finanziaria della Regione e della applicazione degli articoli 36, 37, 38 e 39 dello Statuto.

Per quanto riguarda le norme di attuazione statutaria, oggetto principale di trattazione della apposita Commissione paritetica nel tempo recente è stata la rivisitazione dei rapporti finanziari Stato-Regione, con particolare riferimento all'IRPEF, a seguito dell'Accordo stipulato tra Stato e Regione il 20 giugno 2016; le relative norme di attuazione sono state determinate definitivamente dalla Commissione nella seduta del 3 ottobre 2016 ed emanate mediante decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251. Altra tematica posta all'ordine del giorno, ma non ancora definita, ha riguardato l'attuazione nella Regione siciliana delle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, ivi compresa l'istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione. Infine, con delibera n. 85 del 6 marzo 2017, la Giunta regionale ha approvato

lo schema di norma di attuazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, ivi compresa l'istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione, da sottoporre alla Commissione paritetica.

Sempre in ambito regionale risultano in corso approfondimenti sul piano tecnico per la formulazione di proposte al Governo regionale in ordine a schemi di norme di attuazione da sottoporre alla Commissione paritetica sui seguenti argomenti:

1. trasferimento di beni immobili dallo Stato alla Regione individuati mediante elenco;
2. rivisitazione dei rapporti finanziari in materia di IVA;
3. nuove forme di controllo della Corte dei conti.

4. Sintesi e conclusioni

1. La mancata approvazione del *referendum* confermativo del progetto ordinamentale tracciato dalla legge costituzionale sul nuovo Senato delle Regioni e delle Autonomie fa rivivere le problematiche di assetto che si sono poste, senza una soluzione compiuta, dalla fine degli anni '90 in poi, correlate alle leggi n. 59/1997 e n. 127/1997, nonché all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Traendo spunto dall'analisi effettuata nella relazione introduttiva del Presidente della Commissione bicamerale, la Corte – oltre a fornire elementi puntuali sul percorso compiuto da ciascuna Regione a statuto speciale o Provincia autonoma per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10 della predetta legge costituzionale n. 3/2001 – condivide la centralità e l'urgenza di talune tematiche fondamentali.

2. Ci si riferisce anzitutto all'esigenza di portare a compimento il progetto di riforma della legge costituzionale n. 3 del 2001 che è stato condizionato negativamente nell'efficacia proprio dall'assenza di un preciso disegno attuativo – in disparte la sussistenza e l'intervento di altre disposizioni di pari livello nella medesima materia (quali le leggi costituzionali n. 1 del 1999, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"; n. 2 del 2001, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano").

Più di recente il quadro costituzionale relativo al sistema complessivo di finanza pubblica, dello Stato e degli enti territoriali, è stato integrato dalla legge costituzionale n. 1/2012, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, e dalla conseguente legge rinforzata n. 243/2012, ora modificata dalla legge n. 164/2016.

Dopo il *referendum*, tornano in primo piano le problematiche relative all'attuazione delle citate leggi costituzionali ed alle correlate criticità emerse, anche sotto il profilo delle difficoltà funzionali derivate dal nuovo assetto delle funzioni amministrative e della finanza pubblica, nonché della potestà legislativa, nell'ambito della Repubblica.

A seguito del cospicuo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni/Province autonome, l'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale ha di fatto integrato il quadro normativo, delineando canoni interpretativi essenziali per la declinazione dell'assetto istituzionale derivante dalla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Tutto ciò con riguardo sia al nuovo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.), che all'assetto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e della finanza degli enti territoriali (art. 119 Cost., come attuato dalla legge n. 42/2009 e dai relativi decreti legislativi di attuazione).

In questo contesto, come già evidenziato da questa Corte in occasione dell'audizione del 23 aprile 2015, si è posta, con particolare evidenza, anche la questione del rapporto tra riforma costituzionale del 2001 e ordinamenti delle Regioni a statuto speciale nella fase attuativa, soprattutto con riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 secondo il quale, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della medesima legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La predetta norma transitoria ha prodotto a sua volta una parte considerevole del contenzioso costituzionale Stato-Autonomie, in particolare in tema di coordinamento finanziario. Come evidenziato in sede di audizione, per le Regioni e Province ad autonomia differenziata, si è registrata, a livello costituzionale, una tensione tra la dimensione della garanzia dell'autonomia territoriale, quale tendenziale separatezza nella gestione di mezzi finanziari "propri", e la dimensione della garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento statale, quale tendenziale coerenza ed armonia nell'esercizio dei poteri di gestione delle entrate e delle spese.

La separatezza degli ordinamenti finanziari speciali (rimarcata dalle cosiddette clausole di salvaguardia e dalle norme di attuazione statutaria, che escludono la diretta applicabilità degli interventi statali, condizionandola alla mediazione di specifici accordi) va conciliata con l'esigenza di garantire l'unità della finanza pubblica attraverso una partecipazione diretta di detti enti al coordinamento dinamico mediante moduli pattizi, che connota così di "negozialità" il coordinamento finanziario: sia quando la Regione speciale tratta con lo Stato il concorso della propria autonomia differenziata agli obiettivi di stabilità e convergenza, sia quando la stessa Regione si incarica del diretto coordinamento, a tali medesimi fini, della finanza degli enti locali.

3. Altra tematica di rilievo è quella della revisione delle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, ai fini di una semplificazione del quadro dei rapporti, nonché dell'individuazione di strumenti efficaci per l'attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione tra i livelli istituzionali della Repubblica. E ciò unitamente alla necessità di definire un modello di tipo cooperativo per le relazioni Stato-Autonomie, facendo riferimento, anche in funzione di contenimento del contenzioso costituzionale, a quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in ordine all'integrazione, con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, della Commissione parlamentare per le questioni regionali ed all'attribuzione alla medesima, in tale composizione, di un rilevante potere di condizionamento sul procedimento legislativo in alcuni ambiti materiali e in determinate circostanze.

In questo contesto risultano anzitutto ben condivisibili i dubbi sulla adeguatezza del regolamento parlamentare a disciplinare integralmente la costituzione ed il funzionamento della Commissione in composizione integrata, potendosi ipotizzare lo strumento della legge in fase propedeutica rispetto allo strumento regolamentare previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001. Ciò vale per le modalità di nomina o elezione dei rappresentanti delle Autonomie, le loro attribuzioni e le relazioni istituzionali intercorrenti tra gli stessi e gli organi istituzionali delle Regioni e Province autonome, nonché le procedure per la definizione degli indirizzi ed orientamenti da impartire ai medesimi rappresentanti.

In questo ambito la Corte esprime l'auspicio che nelle fasi del procedimento di formazione delle leggi attribuite alla Commissione parlamentare – nella versione "integrata con i rappresentanti delle Autonomie" – sia previsto che i pareri, anche nella forma di proposte

emendative, laddove rechino modifiche all'assetto delle funzioni e/o della finanza statale, regionale o locale, con previsione di nuove spese o di minori entrate, assicurino al contempo misure di adeguata copertura finanziaria, rispettose dei principi e dei criteri recati in materia dalla Costituzione, dalla legge n. 243/2012 (come modificata dalla legge n. 164/2016) e dalle norme fondamentali di riforma recate dalla legge n. 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica. Occorrerebbe altresì prevedere che le suddette proposte emendative si pongano in stretta coerenza con i principi contabili, i parametri ed i criteri dell'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 118/2011.

La costituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata" induce, poi, ad una riflessione sul ruolo della Corte dei conti, in coerente continuità con il rapporto istituzionale già da tempo instaurato dalla Corte medesima con il Parlamento. La Sezione delle autonomie, in particolare, si potrebbe porre come naturale interlocutore della Commissione integrata, in virtù della sua specifica competenza in materia di enti territoriali, competenza che assume una peculiare pregnanza, essendo detta Sezione l'espressione di tutte le Sezioni regionali di controllo.

4. Quanto sopra argomentato sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sui suoi nuovi poteri di intervento nel procedimento legislativo, in attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, comporterebbe, anche ad avviso della Corte dei conti, l'esigenza di una rimediazione sulle attuali forme di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali, quali ancor oggi disciplinate dalla legge n. 127/1997 e dal decreto legislativo 23 agosto 1997, n. 281, che ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative, nell'ottica di una rivisitazione complessiva del "sistema delle conferenze", mai adeguato alla riforma del titolo V.

Nell'ambito di una riflessione più generale sul sistema di raccordo, il documento conclusivo dell'indagine precedentemente svolta dalla Commissione parlamentare suggeriva di procedere alla razionalizzazione del numero delle Conferenze intergovernative, auspicando la riduzione o, in alternativa, l'istituzione di una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale).

La Corte dei conti, nel documento presentato in sede di audizione, aveva formulato alcune osservazioni, allora collegate eminentemente alla costituzione del nuovo Senato delle

Autonomie come nuova sede del raccordo Stato – Regioni e Autonomie locali, per quanto concerneva la formazione delle leggi e delle altre norme statali (decreti legislativi) riguardanti le autonomie territoriali.

Nello scenario di riferimento dopo l'esito del referendum, la Corte può solamente richiamare l'esigenza che il sistema della concertazione, comunque da realizzare, non costituisca ostacolo all'efficace esplicarsi delle fasi del procedimento di formazione delle leggi e degli altri provvedimenti ed atti attribuiti dall'ordinamento al vaglio del sistema delle Conferenze, tenendo conto di come esse necessariamente si rapporteranno alle competenze della Commissione parlamentare, soprattutto nella forma "integrata con i rappresentanti delle autonomie". A tale scopo si potrebbe ipotizzare una disciplina procedurale contenente almeno alcuni principi fondamentali e termini perentori, tenendo conto degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale sull'argomento della concertazione più recentemente con la sentenza n. 251/2016.

In tale contesto appaiono significative le possibili evoluzioni delle buone pratiche poste in essere in questi anni nel rapporto tra Corte e Conferenze a fini di consultazione per la formazione degli strumenti operativi, quali i questionari e le linee guida, ovvero degli schemi procedurali per la richiesta e formulazione dei pareri, utilizzate dalla Corte stessa per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ordinamento.

La Sezione delle autonomie ha posto in essere una serie di rapporti con le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali (ANCI, UPI, Conferenze dei Presidenti delle Regioni e delle Assemblee legislative regionali) e con le altre istituzioni centrali coinvolte nel governo della finanza locale e regionale (Mef, Ministero interno, Istat). Siffatto metodo di confronto costituisce, ormai, un elemento caratterizzante dell'attività della Sezione per la produzione di strumenti aderenti al contesto attuale ed effettivamente idonei a raggiungere gli scopi sottesi agli adempimenti normativi e qualifica maggiormente il contributo che la Corte può offrire agli organi parlamentari.

Da ultimo va anche considerato – per le connessioni con la tematica in esame – l'estensione dell'ambito soggettivo di attivazione della funzione consultiva della Corte in materia di contabilità pubblica, di cui al testo novellato dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che intesta alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, alla

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e alle componenti rappresentative dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nell'ambito della Conferenza unificata, la facoltà di rivolgere direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti le richieste di parere.

Siffatta facoltà ora riconosciuta alle associazioni rappresentative degli enti territoriali va interpretata in funzione dell'esigenza di concentrazione delle pronunce e di un ampliamento del potere della Sezione delle autonomie di prevenire contrasti interpretativi.

5. L'esito del referendum del 4 dicembre 2016 ripropone la necessità di valutare la coerenza della riforma delle Province ordinarie, avviata dalla legge n. 56/2014, con l'assetto istituzionale delineato dall'articolo 114 della Costituzione, non più modificato. La mancata espunzione delle Province dal testo della Costituzione impone di riconsiderare le stesse tra le componenti della Repubblica equi-ordinate ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato. La Costituzione individua le Province come enti autonomi titolari di funzioni proprie (art. 118 Cost.), che, al pari degli altri enti territoriali, hanno carattere esponenziale degli interessi dei territori e delle popolazioni su di esse insediate. Di fondamentale interesse, inoltre, sono le tematiche dell'autonomia finanziaria, delle risorse finanziarie, dei bilanci e dei relativi vincoli ed obblighi, che si legano alla riconosciuta capacità impositiva ed ai temi della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (art. 119 Cost.).

Nella recente audizione del 23 febbraio scorso, dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Corte ha osservato che «l'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma».

La legge n. 56/2014 ha ridisegnato l'assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta che, a seguito dell'esito del referendum, è da ritenere stabile e duraturo anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative.

Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «in considerazione della programmata soppressione delle province» (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420).

Ne consegue la necessità di valutare se tali misure possano trovare ancora piena motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale che avrebbe introdotto una nuova disciplina organica dell'area vasta.

I rapporti finanziari dovrebbero essere definiti nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.

6. Anche il tema dello stato di realizzazione – a tutt'oggi ancora non completata – del sistema di finanza pubblica delineato dall'articolo 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è elemento da correlare all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Nella materia si deve tenere conto degli oltre quindici anni trascorsi dalla promulgazione della citata legge costituzionale, nonché dei modi in cui ha trovato realizzazione la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, segnata dal complesso percorso della legge n. 42/2009 e dai successivi correlati decreti legislativi attuativi, nonché, soprattutto, dalla cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha concretamente ridisegnato il quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni, affrontando contemporaneamente, sia per le Regioni a statuto ordinario che per le Autonomie differenziate, i temi della finanza pubblica, del suo coordinamento, dell'armonizzazione della contabilità e dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito, finalizzato ai soli investimenti. Solo in tema di coordinamento della finanza pubblica nel 2016 risultano 32 sentenze su ricorsi in via principale, e 4 ordinanze, mentre 13 sono state le pronunce in tema di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome.

Con riguardo al tema dell'autonomia finanziaria e del rispetto degli equilibri di bilancio, vanno opportunamente ricordati alcuni parametri e criteri interpretativi emergenti dalla

giurisprudenza costituzionale (sent. Corte cost. n. 188/2016), che anche recentemente ha affermato come il principio costituzionale dell'indefettibilità del meccanismo dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria è il criterio in base al quale valutare le norme che regolano le loro relazioni finanziarie.

Con riferimento al sistema delle autonomie, la Corte ha osservato che il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati nell'ambito dell'Unione medesima (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi).

Lo strumento dell'accordo, infatti, serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, senza implicare un vincolo di risultato, bensì di metodo, dovendo le parti porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di comporre, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica. È solo il rispetto di tale criterio guida che realizza il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela dell'equilibrio di bilancio, inteso non solo come riferito alle singole autonomie e al sistema della finanza pubblica allargata, ma anche in senso dinamico, ossia finalizzato a una gestione finanziaria che ricerchi in modo continuo un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Appare utile, in questo contesto, rinviare anche alle argomentazioni svolte dalla Corte dei conti nell'audizione del giugno 2016, nella parte riguardante "Il ruolo della Corte dei conti nel sistema delle autonomie" laddove si evidenziava che l'evoluzione della legislazione in materia di finanza pubblica, come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale, dopo aver superato la dimensione "statale" di detta materia, ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007 e 267 del 2006).

7. Per quanto riguarda lo stato dell'arte del processo di attuazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, per il quale si è proceduto ad un'aggiornata ed analitica esposizione nella precedente parte, ci si limita a notare che dalle realtà delle singole Autonomie speciali emergono interventi di rilievo e profili meritevoli di considerazione per la materia che ne occupa. Si pensi all'utilizzazione dello strumento pattizio ovvero alla realizzazione di un "sistema regionale integrato di finanza pubblica" già vigente nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Regione Trentino-Alto Adige.

Si tratta di esperienze che andrebbero attentamente ponderate anche quali possibili archetipi di regolazione dei rapporti finanziari del livello nazionale, regionale e locale, suscettibili, per lo meno per le autonomie speciali, di oltrepassare la soglia di una rilevanza meramente finanziaria, per assumere anche connotati di qualità organizzativa e gestionale.

PARTE SPECIALE

*LA SITUAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO
SPECIALE E NELLE PROVINCE AUTONOME*

1. Regione autonoma Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste

1.1 Stato di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle D'Aosta

Il testo originario dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, adottato con la legge costituzionale n. 4/1948, prevedeva un'unica modalità per la modifica statutaria: l'art. 50 infatti stabiliva che: "Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle (...)".

Inoltre non erano previste specifiche procedure per la definizione delle norme di attuazione dello Statuto. Tale oggettiva carenza veniva in rilievo, in particolare, nel confronto con le altre Regioni ad autonomia differenziata, nei cui statuti era prevista una specifica delega al Governo per l'emanazione, previo parere obbligatorio di apposite commissioni paritetiche composte da rappresentanti dello Stato e della regione, di apposite norme di attuazione statutaria. Con tali norme (nella forma di decreti legislativi) venivano disciplinate modalità e tempi del trasferimento alla regione delle funzioni già esercitate dallo stato e dagli enti nazionali nelle materie attribuite alla competenza regionale, nonché il trasferimento del personale, dei beni e degli uffici correlati. Nel tempo le predette norme hanno anche acquisito la funzione di raccordo rispetto all'evoluzione dell'ordinamento ed in particolare al percorso di attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione per le regioni ordinarie.

A fronte di ciò, le norme di attuazione dello Statuto della Valle d'Aosta — in assenza di meccanismi *ad hoc* di adeguamento flessibile e, per quanto possibile, tempestivo tra normative regionali e statali — fino al 1993 sono state prevalentemente adottate avvalendosi della procedura di delegazione legislativa ex art. 76 Cost.

Si trattava di una anomalia del sistema alla quale si è data soluzione con l'art. 3 della legge costituzionale n. 2/1993 che ha introdotto, nel testo statutario per la Valle d'Aosta una disposizione (l'art. 48-bis) sostanzialmente analoga a quella delle altre Regioni ad autonomia differenziata⁸

Tale disposizione, al comma 1, stabiliva che "il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione dello Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione".

Il comma 2 dello stesso articolo prevedeva inoltre che "gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti a parere del consiglio stesso"⁹.

⁷ L. Cost. 23 settembre 1993, n. 2, (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige)

⁸ Cfr.: art. 65 dello Statuto speciale per il Friuli Venezia Giulia, art. 56 dello Statuto speciale per la Sardegna; art. 43 dello Statuto speciale la Sicilia, art. 107.

⁹ Con le prime norme di attuazione dello statuto successive alla L. Cost. n. 2/1993, recate dal d.lgs. 22 aprile 1994 legge preesistenti, l'ordinamento finanziario della Regione stabilito ai sensi dell'art. 50, quinto comma, dello statuto, nonché "le

Come detto, i decreti di attuazione statutaria sono fonti normative a competenza riservata, di livello inferiore alla legge costituzionale (e quindi alla Costituzione e allo statuto) ma aventi forza e valore superiore alle leggi ordinarie: hanno contenuto attuativo e integrativo della disciplina statutaria. Sotto un profilo formale, si configurano come decreti legislativi (un tempo decreti del Presidente della Repubblica) per i quali però non c'è delega preventiva del Parlamento: essi sono adottati dal Governo in esito alle proposte delle Commissioni paritetiche.

La procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto prende origine dalla proposta di schema di decreto legislativo formulata in relazione alla quale si è raggiunto l'accordo in seno alla Commissione paritetica; quindi, la Commissione stessa invia il testo ai Ministeri competenti per il prescritto parere. Esperita tale fase, lo schema di decreto legislativo viene approvato dalla Commissione e trasmesso al Ministro per gli affari regionali. Il predetto schema di decreto quindi sottoposto al parere preventivo del Consiglio regionale e deliberato definitivamente dal Consiglio dei Ministri. In esito a tale ultima fase, il decreto legislativo è sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, per l'emanazione.

Le disposizioni di attuazione statutaria hanno avuto ed hanno tuttora grande importanza per definire i contenuti delle competenze spettanti alla regione, tanto nelle materie in cui essa ha competenza legislativa propria quanto in quelle in cui lo statuto garantisce loro particolari poteri d'intervento: attraverso le norme predette è stato possibile dare puntuale interpretazione nonché applicazione progressiva e sistematicamente aggiornata allo Statuto¹⁰.

Più in generale tali disposizioni sono adottate per definire, settore per settore, i limiti d'esercizio delle competenze legislative e amministrative attribuite dallo statuto alla regione: quando operano in questa direzione le norme di attuazione di regola contengono, per ogni settore di competenza, anche gli ambiti di attribuzione riservati allo Stato, con la disciplina, come già evidenziato sopra, del trasferimento - a livello locale - del personale, dei beni, ecc..

La funzione delle norme di attuazione non è venuta meno con le riforme costituzionali del 2001 (leggi costituzionali n. 2 e 3). In particolare l'attività delle commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali è stata richiamata da numerose leggi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (leggi finanziarie prima, leggi di stabilità ed ora leggi di bilancio), ma un cenno particolare va fatto alla legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che all'articolo 11 chiama in causa la loro attività per l'approvazione delle nuove norme d'attuazione necessarie al trasferimento dei beni e delle risorse strumentali occorrenti per l'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative e per l'esercizio delle attività regionali in materia internazionale e comunitaria, riconosciute anche alle autonomie speciali dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

norme di trasferimento di funzioni alla Regione Valle d'Aosta contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545". Oltre che nei decreti legislativi nn. 365 e 532/1996, "possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale".

¹⁰ Tale possibile contenuto delle disposizioni normative di cui trattasi appare in linea con l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale la quale ha ritenuto ammissibile un contenuto "pauca statutum" delle norme di attuazione, con il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale (sentt. nn. 314/2009, 341/2001, 212/1984 e 20/1956)

Il ruolo delle norme di attuazione è stato ulteriormente riaffermato anche dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), che all'articolo 27 ha dettato i principi attraverso i quali anche le autonomie speciali dovranno contribuire ad attuare in ambito nazionale i principi di perequazione e di solidarietà.

La tavola che segue dà conto del numero di norme di attuazione approvate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 48-bis dello Statuto della Valle d'Aosta:

2016	2
2015	2
2014	0
2013	0
2012	0
2011	1
2010	4
2009	0
2008	3
2007	3
2006	9
2005	0
2004	1
2003	0
2002	0
2001	3
2000	3
1999	1
1998	2
1997	0
1996	0
1995	0
1994	1
1993-1989	6
TOTALE	34

Dall'esame dei dati che precedono emergono due rilievi; il primo riguarda il significativo numero di decreti legislativi emanati a seguito della citata integrazione statutaria di cui si è detto. Tale dato è ulteriormente confermato ove si prendano in considerazione il merito delle materie che mediante tali strumenti normativi sono state regolamentate.

A confronto del dato citato, se ne pone un altro (almeno parzialmente) discordante: esso riguarda l'andamento della "produzione" normativa della Commissione paritetica che infatti, in alcuni anni e, addirittura, per alcuni periodi (in particolare dal 1995 al 1997 e dal 2012 al 2014) è risultato pari a zero. In merito, se per il primo dei periodi indicati, l'assenza di attività può essere presumibilmente ricondotta all'esigenza di avviare l'attività dell'organismo dopo la costituzione dello stesso, per quanto riguarda gli anni 2012-2014, le ragioni dell'inattività vanno, almeno in parte, rinvenute nella procedura di costituzione della Commissione stessa.

Come detto, il comma 2, art. 43-bis dello Statuto della Valle d'Aosta prevede che tre dei componenti della Commissione paritetica sia nominati dal Governo ed altrettanti dall'Assemblea regionale: ciò comporta, in particolare, che, ogni qual volta un nuovo Governo entra in carica o a seguito dell'elezione dell'Assemblea regionale si debba procedere ex *ново* alla designazione dei componenti della Commissione paritetica di rispettiva competenza

In tali fattispecie, pertanto, non essendo prevista la *prorogatio*, l'attività della Commissione stessa cessa e può essere ripresa solo quando interviene il nuovo atto di nomina dei componenti, il che — come accaduto tra il 2013 ed il 2014 — non sempre avviene in tempi ristretti. Da ciò in concreto, deriva l'impedimento per la Commissione a procedere, anche per rilevanti periodi, nella propria attività istituzionale.

In merito, si rileva che con decreto in data 13 febbraio u.s., il Ministro per gli affari regionali ha proceduto ad integrare la composizione della Commissione paritetica per la Valle d'Aosta, procedendo alla nomina dei membri di propria competenza.

Un ultimo elemento di valutazione riguarda la mancanza di proceduralizzazione e, quindi, di tempistiche certe correlate all'adozione delle disposizioni attuative degli Statuti: da ciò consegue un'assoluta incertezza rispetto all'effettiva entrata in vigore dei provvedimenti adottati in sede di Commissione paritetica e sottoposti al parere dei Ministeri competenti prima ed all'approvazione del Consiglio dei ministri poi¹¹.

2. Trentino Alto Adige/Südtirol

Lo statuto speciale di autonomia del Trentino Alto Adige, recato dal Testo unico delle leggi costituzionali che lo riguardano (D.P.R. 31 agosto 1972) prevede anche le norme per la sua modificazione, contenute nell'articoli 103 e 104:

- a) L'articolo 103 dispone che per le modificazioni dello Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. Prevede inoltre che:
 - I. l'iniziativa per le modificazioni del medesimo Statuto appartiene anche al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale;
 - II. i progetti di modificazione del medesimo, di iniziativa governativa o parlamentare, sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi.
 - III. le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale confermativo.

¹¹ Si tratta di provvedimenti in materia di ex Ispesil (approvato dalla Commissione paritetica nel dicembre 2010) e di ordinamento linguistico (ottobre 2011) e un terzo provvedimento in materia di archivi storici, rinviato nel 2010 dal Consiglio dei Ministri alla Commissione, per approfondimenti è stato nuovamente approvato nel 2012 ma, presumibilmente a seguito di un parere negativo del Ministero dei beni culturali, non è mai stato inserito all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

- b) L'articolo 104 contempla una ulteriore procedura di modifica statutaria, limitata però al solo titolo VI in materia di finanza della regione e delle province autonome, in base alla quale le norme del predetto titolo VI (e quelle dell'art. 13 concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico) possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province. Le disposizioni di cui agli articoli 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della regione o della provincia di Bolzano.

L'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) prevede una specifica norma di raccordo con gli Statuti speciali, assicurando l'estensione delle norme di riforma più favorevoli alle Regioni a statuto speciale e Province autonome, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti. In tal modo le disposizioni della legge costituzionale n. 3/2001 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Nella legislatura in corso (XVII) sono stati presentati in Parlamento 19 disegni di legge costituzionale, tutti di iniziativa parlamentare, riguardanti il Trentino Alto Adige/Suedtirolo: 8 di essi si riferiscono alla modifica, più o meno ampia, dello Statuto, mentre i rimanenti 11 dispongono il distacco di numerosi comuni della Regione Veneto e la loro aggregazione alla Regione Trentino Alto Adige, a seguito di referendum di cui all'articolo 132 della Costituzione.

In ambito regionale, in considerazione del procedimento in atto negli scorsi anni per l'approvazione di un progetto di riforma della Costituzione «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» sono state avviate, rispettivamente dal Consiglio provinciale dell'Alto/Adige/Suedtirolo e dal Consiglio provinciale del Trentino, due iniziative "parallele" per la definizione degli elementi sostanziali di un progetto di revisione dello Statuto del Trentino Alto Adige/Suedtirolo: a tal fine sono state approvate due leggi provinciali, con le quali è stato disciplinato il procedimento per il perseguimento di tale obiettivo, anche attraverso un'ampia partecipazione dei cittadini e delle varie espressioni della società civile, ivi comprese le forze politiche:

- a) La Provincia autonoma di Bolzano si è dotata di un peculiare strumento d'elaborazione di una proposta di revisione statutaria (l.p. 23 aprile 2015, n. 3 "Istituzione di una convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino - Alto Adige") da inserire nel dibattito consiliare secondo la procedura indicata dallo stesso Statuto. Questo strumento (la Convenzione) è finalizzato a promuovere un ampio processo partecipativo dei cittadini volto ad assicurare una condivisione della revisione dello Statuto speciale. La convenzione è composta da 33 membri ed è istituita dal Consiglio provinciale, il quale garantisce una rappresentanza

proporzionale dei tre gruppi linguistici e un equilibrio dei sessi. Esperti di diritto, politici e esponenti delle rappresentanze sociali si riuniscono periodicamente per elaborare proposte di riforme statutarie. I lavori della convenzione sono iniziati nel novembre 2016 e seguono un calendario che prevede da due a tre riunioni mensili fino al mese di giugno del corrente anno. La conclusione di questo percorso prevede la stesura di un documento finale che verrà presentato al Consiglio provinciale per la successiva trattazione.

b) La Provincia autonoma di Trento, con legge provinciale n. 1 del 2016 istituisce la Consulta per lo Statuto speciale, quale organismo cui è attribuito il compito di promuovere la partecipazione della comunità trentina, favorendo il coinvolgimento dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale. La Consulta, costituita presso l'Assemblea legislativa provinciale, è nominata dal Presidente del Consiglio e la sua attività dovrà concludersi entro un anno dalla nomina, salvo proroga d'uguale periodo. Della Consulta fanno parte venticinque componenti. In particolare vi è rappresentata:

- I. la componente consiliare (cinque consiglieri della maggioranza e quattro della minoranza, designati dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi);
- II. una componente rappresentativa del mondo economico e del lavoro (tre componenti designati dalle organizzazioni di categoria, un componente designato dalla Federazione trentina della cooperazione e tre componenti designati dalle organizzazioni sindacali);
- III. una componente rappresentativa delle autonomie locali (tre componenti designati dal Consiglio delle autonomie);
- IV. una componente rappresentativa delle minoranze linguistiche (un componente designato dalla relativa Conferenza);
- V. una componente rappresentativa delle associazioni che operano in campo sociale, culturale e ambientale (tre componenti designati sulla base di modalità approvate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio);
- VI. una componente rappresentativa del mondo accademico (due componenti esperti di diritto pubblico, costituzionale o regionale designati dall'Università di Trento).

L'esito del referendum confermativo tenutosi il 4 dicembre ha fatto sollevare alcune perplessità circa l'opportunità o meno di continuare nel lavoro di elaborazione, nonché circa l'esito della futura attività della Consulta. Fra i componenti è prevalsa la tesi di continuare nel lavoro. Spetterà alle forze politiche presenti in Consiglio (regionale e provinciale) valutare come e quando attivare il procedimento di riforma costituzionale dello statuto. Una linea che comunque dovrà confrontarsi con l'analogo procedimento in corso presso il Consiglio provinciale di Bolzano.

La Consulta trentina, alla fine di febbraio 2017, ha adottato il "documento base" che viene ora sottoposto alle varie forme di partecipazione previste. Esso è costituito da una Premessa, alla quale seguono le seguenti tematiche principali:

- I. Obiettivi generali, contesto, metodo

- II. Gli ambiti tematici per una riforma dello Statuto
- III. I fondamenti dell'autonomia speciale
- IV. Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti
- V. Le minoranze linguistiche
- VI. Comuni, forme associative e rappresentanza
- VII. Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea
- VIII. Forma di governo
- IX. Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione
- X. Risorse e vincoli finanziari.

2.1 Norme di attuazione degli statuti

Rispetto a quanto già esposto sull'argomento dalla Corte dei conti nell'audizione del mese di aprile 2015, sono da segnalare le nuove norme emanate nel corso del 2015, 2016 e 2017:

- 1) Decreto Legislativo 29 aprile 2015, n. 75, recante modifiche alle vigenti norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige (art. 20 ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752), in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;
- 2) Decreto legislativo 29 aprile 2015, n. 76, recante modifiche alle vigenti norme di attuazione statutaria (articolo 3 del decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495), in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione;
- 3) Decreto legislativo 4 novembre 2015, n. 186, recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, norme di attuazione statutaria in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari;
- 4) decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14, "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio";
- 5) decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 43, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e al decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, in materia di controllo della Corte dei conti";
- 6) decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 46, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige, recante integrazione all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di misure di limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano il territorio delle province di Trento e di Bolzano";

- 7) decreto legislativo 6 aprile 2016, n. 51, "Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di delega di funzioni amministrative relative al tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano";
- 8) decreto legislativo 7 luglio 2016, n. 146, "Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige in materia di pianificazione urbanistica del settore commerciale, recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica del 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche";
- 9) decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239, "Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio";
- 10) decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 240, "Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige in materia di temporanee variazioni all'elenco delle specie cacciabili";
- 11) decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti disposizioni in materia di delega di funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari".

Si ritiene necessario evidenziare nuovamente, anche in questa sede, la specificità per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della disciplina concernente il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali recata dalla norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che "ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie autonome di Trento e Bolzano fondata sullo statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946" (art. 1, co 2), prevede all'art. 2 che «(1)Salvo quanto disposto nel comma 4, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti(2) Decorso il termine di cui al comma 1, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate in ottemperanza al comma medesimo possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 97 dello statuto speciale per violazione di esso; si applicano altresì la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.(3) L'impugnazione di cui al comma 2 ai sensi del predetto articolo 97 è proposta entro novanta giorni, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dal Presidente del consiglio ed è depositata nella cancelleria della Corte costituzionale entro venti giorni dalla notificazione al Presidente della giunta regionale o provinciale.(4) Resta in ogni caso ferma l'immediata applicabilità nel territorio regionale delle leggi costituzionali, degli atti legislativi dello Stato nelle materie nelle quali alla regione o alla provincia autonoma è attribuita delega di funzioni statali ovvero potestà legislativa integrativa delle disposizioni statali, di cui agli articoli 6 e 10 dello statuto speciale, nonché delle norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili...». Ne consegue che in

tale quadro normativo si colloca anche il contenzioso costituzionale e, in particolare, quello concernente il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei sistemi contabili. In materia si segnalano, in particolare, tre casi di ricorso in via principale sollevati dal Governo, il primo avverso la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 14 del 5 agosto 2016 in materia di equilibri di bilancio degli enti locali e il secondo avverso la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento avverso la legge provinciale n. 20 del 2016 (legge di stabilità provinciale 2017) in materia di sanzioni agli enti locali per il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica, il terzo avverso alla legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 12 dicembre 2016 in materia di controllo e di provvedimenti di riequilibrio degli enti territoriali, che almeno in parte, ripropongono alcune tematiche già decise dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 60/2013 e 39/2014).

2.2 Accordi intervenuti tra Stato, Regione e Province autonome di Trento e di Bolzano

Ulteriori novità nel quadro ordinamentale della Regione sono intervenute con le leggi costituzionali 31/01/2001, n. 2, recante le Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché 18/10/2001, n. 3, concernente le Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Nessuna di tali modifiche statutarie a mezzo di leggi costituzionali ha però riguardato il Titolo VI dello Statuto, relativo alla finanza della Regione e delle Province autonome. Infatti, per quanto riguarda il Titolo predetto VI, tutte le modifiche sono intervenute con il particolare procedimento previsto dall'articolo 104 dello Statuto e cioè sulla base di legge ordinaria con contenuti concordati tra Governo e Regione-Province autonome: ciò è avvenuto dapprima con la legge 30/11/1989, n. 386, recante "Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria", quindi più recentemente con le leggi di seguito elencate:

- legge 23 dicembre 2009, n. 191, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)";
- legge 27 dicembre 2013, n. 147, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)";
- legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)";
- legge 11 dicembre 2016, n. 232, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019".

L'essenza dei contenuti del primo accordo del 2009 è così sintetizzabile:

- a. il sistema delle entrate delle Province è focalizzato sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio provinciale, ancorché versati allo Stato fuori del territorio medesimo, e sui tributi a legislazione provinciale, destinati alla Provincia o agli Enti locali, costituiti in parte da addizionali a tributi statali, in parte da tributi totalmente provinciali o locali;
- b. contestualmente vengono eliminate le altre fonti di finanziamento concorrente, quali la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'IVA all'importazione, la

cosiddetta "quota variabile" e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle Regioni ordinarie;

- c. quale concorso delle Province autonome e della Regione all'obiettivo della perequazione e della solidarietà è prevista l'assunzione di funzioni statali e dei relativi oneri, anche in forma di delega, ma comunque con beneficio a favore del bilancio dello Stato, nei limiti di 100 milioni annui per ciascuna provincia. Questa impostazione viene superata con la nuova modifica dell'articolo 79 del 2014;
- d. le Province autonome e la Regione, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. (Dal 2015 è lo Statuto stesso a fissare gli obiettivi, salve possibili variazioni entro un limite prefissato, anche temporalmente);
- e. fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria;
- f. per converso non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale;
- g. le Province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per tutti gli enti sopra evidenziati.

Va infine evidenziato che negli anni 2013 e 2016 sono intervenute due ulteriori modifiche del Titolo VI dello Statuto del Trentino Alto Adige/Südtirol con la medesima procedura. Esse sono dettate dai commi da 518 a 520 della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge n. 147/2013); dai commi 407 a 413 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015); dai commi 502, 503 e 504 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Tali modifiche riguardano in particolare: la riduzione ad 1/10 della compartecipazione della regione al gettito IVA con contestuale riassegnazione del medesimo 1/10 alle province autonome; la finanza locale e i tributi locali, per i quali è riconosciuta alle Province autonome potestà legislativa primaria. La medesima legge di stabilità prevede, tra l'altro, anche ulteriori disposizioni in materia di delega di funzioni statali alle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di agenzie fiscali, di organizzazione degli uffici ausiliari della giustizia e di altre attività statali svolgentesi sul territorio regionale.

Tali conferimenti di funzioni statali hanno l'obiettivo di porsi anche come modalità di concorso e compartecipazione delle Istituzioni dell'Autonomia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica e degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Le predette modifiche dispongono, altresì, l'adeguamento della rispettiva legislazione alle norme statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici entro il 31 dicembre 2014. La Regione e le Province costituiscono un sistema territoriale integrato, comprendente anche gli

enti locali e tutti gli enti finanziati o ad ordinamento regionale-provinciale. Spetta alle Province, come già sopra evidenziato, definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. Esse, inoltre, vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti predetti.

3. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

3.1 La revisione dello Statuto di autonomia. La soppressione delle Province nell'ambito della riforma degli enti locali della regione e del servizio sanitario regionale.

La modifica dello statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia è disciplinata dagli articoli 63, 64 e 65. Più precisamente, gli artt. 63 e 64 dello Statuto prevedono le procedure dalle quali possono conseguire variazioni al testo statutario, sulla base del principio fondamentale secondo cui per le modificazioni si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L' art. 65 disciplina invece le modalità per l'attuazione delle disposizioni statutarie stabilendo che "Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione".

L'attuazione dello Statuto si è finora concretizzata per il tramite dell'emanazione di 44 decreti, alcuni dei quali contengono disposizioni che possono considerarsi integrative dello Statuto stesso. Ampia è stata anche l'applicazione dell'art. 63 quinto comma, secondo cui le disposizioni contenute nel titolo IV dello statuto e cioè quelle che disciplinano gli aspetti finanziari e patrimoniali dell'autonomia regionale possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione.

Siffatta procedura di modifica statutaria è stata più volte utilizzata in ragione della tempestività che assicura nell'adeguamento delle esigenze finanziarie del livello nazionale con quelle del livello regionale. Ciò è avvenuto nell'ambito e ai fini dei necessari riequilibri finanziari derivanti dal trasferimento alla Regione di funzioni statali a seguito dell'emanazione di norme di attuazione. Negli anni, tale trasferimento di funzioni ha costituito il principale oggetto della normativa di attuazione statutaria emanata nelle forme previste dall'art. 65, cui è spesso correlata la modifica della norma finanziaria, operata ai sensi del quinto comma dell'art. 63.

La revisione dello Statuto operata dalla Regione Friuli Venezia Giulia di cui in questa sede si tratta si colloca pertanto in questo consolidato contesto di riferimento.

È una revisione che ha avuto inizio con l'approvazione della proposta di modifica dello Statuto approvata dal Consiglio regionale in data 30 gennaio 2014 e che si è concluso con la promulgazione della legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1 recante "Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare".

La datazione e l'oggetto delle modifiche statutarie (soppressione delle province, previsione delle città metropolitane, disciplina delle forme associative dei comuni, abbassamento dell'età minima per l'elettorato passivo, agevolazione dell'iniziativa legislativa popolare a mezzo della riduzione del numero dei richiedenti) depongono, perlomeno per gli aspetti più rilevanti connessi alla soppressione delle province, per l'esistenza di una finalità di anticipato adeguamento alla novella costituzionale all'epoca proposta dal Governo (cassata dal risultato non confermativo del referendum), con una predeterminazione di un assetto istituzionale delle autonomie locali regionali coerente con gli innovativi paradigmi previsti per il livello nazionale.

Nello stesso senso debbono essere considerate le iniziative correlate alla modifica statutaria, tra le quali si colloca l'avvenuta costituzione, in seno alla V Commissione permanente del Consiglio regionale, già ad aprile 2015, della Sottocommissione "Autonomia speciale della Regione e riforme costituzionali", con il compito di monitorare l'iter parlamentare delle riforme costituzionali e l'esame dell'impatto delle stesse sull'autonomia speciale della Regione. Per l'utilità che può ancora dispiegare, va fatto inoltre cenno alle iniziative, condivise con le altre autonomie speciali, volte a definire unitariamente un articolato concernente le procedura per la revisione dello Statuto, da inserire nel testo statutario.

Ai fini che in questa sede rilevano, va comunque richiamata l'attenzione sul fatto che la modifica statutaria deve inquadrarsi alla luce delle altre fondamentali innovazioni degli assetti istituzionali della Regione (sistema delle autonomie locali e riforma del servizio sanitario regionale a mezzo della rideterminazione dell'assetto organizzativo dei servizi ospedalieri e distrettuali). Va a questo proposito infatti considerato che altra modifica statutaria (di cui all'art. 4 della l. cost. n. 1/2016) ha interessato la sostituzione dell'art. 11. La nuova norma prevede che l'esercizio associato delle funzioni amministrative dei comuni possa essere disciplinato dalla legge regionale anche a mezzo di forme dichiarate obbligatorie. L'intendimento della novella pare quindi quello di assicurare una copertura costituzionale alle innovative discipline sugli enti locali di cui alla l. n. 26/2014 (istitutiva delle Unioni Territoriali Intercomunali) confermando quindi le interrelazioni eziologiche tra adeguamento statutario e riforma delle autonomie locali. La rilevanza dell'introduzione nel testo statutario del riferimento alle città metropolitane si è esclusivamente tradotta nella inserzione, nei vari articoli dello Statuto, della locuzione "anche in forma di città metropolitane" di seguito alla parola "Comuni".

In questo quadro programmatico, la novità certamente più significativa degli assetti statutari della Regione Friuli Venezia Giulia è rappresentata dalla legge costituzionale 28.7.2016 n.1 recante "Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare". La novella statutaria ha previsto la soppressione delle province a mezzo di una disposizione transitoria (contenuta nell'art. 12) secondo cui:

«1. Le province della regione Friuli-Venezia Giulia esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale sono soppresse a decorrere dalla data stabilita con legge

regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica.

2. La legge regionale di cui al comma 1 disciplina il trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici.

3. Fino alla data di soppressione fissata ai sensi del comma 1, le province continuano a essere disciplinate dalla normativa previgente».

La previsione statutaria di cui all'art. 12 della l. cost. n. 1/2016 ha ricevuto attuazione a mezzo della legge regionale 9 dicembre 2016 n. 20, che ha previsto e disciplinato la soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia, il trasferimento delle loro funzioni con le corrispondenti risorse umane, finanziarie e strumentali e la successione nei rapporti giuridici.

In questa sede si può solo fare cenno al procedimento volto alla soppressione delle Province, che prevede il trasferimento delle funzioni provinciali alla Regione, ai Comuni e alle "Unioni territoriali intercomunali", di recente istituzione, nonché una gestione stralcio liquidatoria, la quale, a sua volta, si articola nelle seguenti fasi:

a) ricognizione dei beni, delle risorse umane e finanziarie e dei rapporti giuridici pendenti, strumentali all'esercizio delle funzioni svolte dalle Province e di quelle trasferite ai sensi della legge;

b) subentro degli enti, destinatari delle funzioni provinciali a essi trasferite ai sensi della legge, nella titolarità dei beni, delle risorse umane e finanziarie e dei rapporti giuridici pendenti, strumentali all'esercizio di tali funzioni;

c) liquidazione dei beni e delle risorse non ricentranti nel Piano di subentro di cui all'articolo 7 della legge.

L'iter di attuazione della legge non è uniforme per tutte le province, venendosi a distinguere quello che riguarda gli enti con organi di governo elettivi da quello degli enti i cui organi di governo erano commissariati alla data del 31.12.2016. Per questi ultimi la norma prevede che il procedimento di soppressione sia avviato in data 1.1.2017 e concluso in data 31.10.2017. Per i primi (provincia di Udine) si prevede l'avvio del procedimento nel giorno successivo alla scadenza del mandato degli amministratori e la conclusione entro i successivi dodici mesi.

Come si preciserà al punto successivo, la soppressione delle province interagisce fortemente con la problematica, foriera di importanti ripercussioni sulla programmazione, sulla gestione e sul controllo interno, afferente il ruolo della Regione e con quella relativa agli equilibri istituzionali tra Regione e Comuni. Quest'ultima problematica è alimentata dalla forte opposizione che circa una cinquantina di essi (su un totale di 216 comuni) sta esercitando, anche a mezzo di contenziosi in sede giurisdizionale, avverso la riforma avviata dalla Regione.

La soppressione delle province del Friuli Venezia Giulia cui si è sopra fatto cenno si inserisce infatti in un contesto ordinamentale degli enti locali della regione già significativamente

innovato prima dalla legge regionale 12 dicembre 2014 n. 26, recante il "Riordino del sistema Regione – Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) e riallocazione di funzioni amministrative" e poi dalla legge regionale 17 luglio 2015 n. 18 recante "La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali". Il quadro complessivo del disegno riorganizzativo regionale delle autonomie locali comprende anche la legge regionale 9 dicembre 2016 n. 18 intitolata "Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale" e finalizzata, nella sostanza, a garantire uniformità e omogeneità nell'applicazione degli istituti normativi regionali e nazionali e contrattuali regionali ai rapporti di lavoro del personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale.

La riforma delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia rinviene quindi un forte elemento di connotazione nella costituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali, che hanno acquisito concreta operatività a seguito della citata L.r. n. 18/2015, la quale, come sopra accennato, ne ha disciplinato gli aspetti finanziari, nel più ampio contesto della rivisitazione del regime regionale di finanza locale. In relazione agli aspetti ordinamentali, l'articolo 2 della L.r. 18/2015 pone delle prescrizioni che, richiamando il sistema regionale integrato di finanza pubblica, paiono pertinenti, per quanto di seguito verrà precisato, con le odierne tematiche, in quanto la legge prevede tra l'altro che «Gli enti locali del Friuli Venezia Giulia concorrono, con la Regione e con lo Stato, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dai protocolli d'intesa fra Stato e Regione e nel rispetto degli obblighi europei. La Regione, nell'ambito delle competenze statutarie in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative norme di attuazione, garantisce l'unitarietà del sistema della finanza pubblica locale e favorisce la semplificazione delle relazioni istituzionali e quella amministrativa tra gli enti locali, la Regione e lo Stato. L'attuazione della legge è realizzata dal sistema integrato Regione-Autonomie locali con metodo trasparente, condiviso e partecipato». In particolare il secondo comma dell'art 1 della L.r. n. 18/2015 prevede che «I principi e le disposizioni della presente legge, in coordinamento con l'assetto della finanza regionale, concorrono alla realizzazione del funzionamento del "sistema integrato Regione-Autonomie locali" di cui al Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, firmato in data 23 ottobre 2014, cui sono parte, oltre all'ente Regione, i Comuni, le Province fino al loro superamento e le Unioni territoriali intercomunali, di seguito denominati "enti locali"».

Va però segnalato che l'originario disegno riformatore è già stato interessato da numerose modifiche legislative. Ciò costituisce segnale evidente della difficoltà che sta incontrando la riforma.

La Sezione non ha ancora elaborato specifiche analisi della riforma e sugli eventuali aspetti tecnici che possano ostacolarne la piena e funzionale applicazione, ma i riscontri indiretti derivanti da altre attività di controllo hanno evidenziato, oltre alle carenze organizzative e di personale che affliggono i comuni di minori dimensioni e che ne condizionano l'azione, l'importanza del fattore "tempo" e un approccio forse eccessivamente dirigitico da parte

della Regione. Sotto il primo profilo, la riforma necessiterebbe infatti di una tempistica che consenta un'adeguata preventiva, migliore conoscenza dei nuovi assetti amministrativi e un più ampio periodo di transizione atto a prevenire alcuni inconvenienti di dettaglio operativo che si sarebbero effettivamente creati. Sotto il secondo profilo pare che il metodo del confronto e della scelta condivisa costituisca il più efficace presupposto per una riforma che presenta indubbiamente anche aspetti metagiuridici collegati alla dimensione socio culturale del territorio.

Non può essere infine trascurato che le novità del quadro ordinamentale del Friuli Venezia Giulia comprendono anche la legge 16 ottobre 2014 n.17, con cui la Regione ha operato il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e ha posto norme in materia di programmazione sanitaria e socio sanitaria, prevedendo integrazioni tra le aziende territoriali e quelle ospedaliere.

La Regione Friuli Venezia Giulia sta quindi vivendo un'importante fase di transizione di alcuni assetti fondamentali della sua specialità (sistema delle autonomie locali e servizio sanitario, entrambi fruanti di autofinanziamento regionale) che richiedono certezze e chiarezza nel rapporto con lo Stato e con gli enti locali.

In allegato si trasmette l'elenco aggiornato delle norme emanate ai fini dell'attuazione statutaria.

3.2 Un focus sul ruolo della Regione Friuli Venezia Giulia. Il sistema regionale integrato di finanza pubblica come possibile sede e strumento di attuazione delle misure di finanza pubblica di rilievo nazionale, regionale e locale e di composizione dei rispettivi interessi.

La relazione del Presidente D'Alia evoca, con riferimento alle possibilità consentite dal quadro costituzionale vigente, i concetti di "intesa", di "autonomia finanziaria", di "responsabilità", di "regionalismo diffuso", di "semplificazione", quali fondamentali valori su cui basare nuove forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, che consentano il completamento, ritenuto ormai ineludibile, della riforma costituzionale del 2001.

Si tratta di concetti e valori che la Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia, a partire dalla parificazione del rendiconto regionale 2012, ha ripetutamente preso in considerazione nell'ambito delle analisi svolte sugli aspetti della programmazione e della gestione finanziaria regionale e più in generale sulla funzione che l'ordinamento assegna all'Ente Regione. Ciò vale, in particolare, per l'attuazione del sistema regionale integrato di finanza pubblica¹², su cui agli odierni fini si richiama l'attenzione, per la sua teorica idoneità a costituire, sulla base di un'intesa tra gli enti coinvolti, un archetipo di regolazione dei rapporti finanziari tra il livello nazionale, regionale e locale, suscettibile, per le autonomie speciali, di oltrepassare la

¹² Si riporta la definizione legislativa di "sistema regionale integrato" di cui all'art. 1, c. 154, della L. n. 220/2010: "La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, gli Enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il sistema regionale integrato. Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la Regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La Regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente. Le disposizioni previste dal presente comma si applicano successivamente all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci".

soglia di una rilevanza meramente finanziaria, per assumere anche connotati di qualità organizzativa e gestionale.

Ciò vale anche alla luce dei nuovi obiettivi di finanza pubblica previsti dalla legge 243/2012, che di per sé prefigura scenari di dimensione regionale per la finanza locale, al momento non ancora operativi. Le nuove regole di finanza pubblica concernenti l'attuazione dell'art. 10 della l. 243/2012 si applicheranno alle autonomie differenziate che esercitano le funzioni di finanza locale in via esclusiva compatibilmente con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, nonché con gli accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica.

In questo nuovo contesto, il recentissimo DPCM 21.2.2017 n. 21, pubblicato in GU dell'11.3.2017, in attuazione di quanto previsto dall'art. 10, quinto comma, della legge 243/2012, regola il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, rimettendo all'iniziativa delle Regioni il perfezionamento di intese di livello regionale per la disciplina di operazioni di investimento realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Rimane ferma la necessità del rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, della legge stessa, da parte del complesso degli enti territoriali presenti nella regione, che la Regione è tenuta a garantire. Alle stesse Regioni competono opzioni gestionali afferenti la cessione di spazi finanziari e adempimenti di comunicazione nei confronti dello Stato. Sono inoltre tenute a definire i tempi e le modalità di peggioramento del saldo da parte degli enti che acquisiscono spazi e a garantire per ciascun anno di riferimento il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1. Le Regioni sono infine passibili di sanzioni se non sanciscono l'intesa regionale.

Il ruolo e le funzioni riservate alle Regioni ai fini dell'art. 10 suddetto inducono a ritenere che le logiche e le finalità che sovrintendono al sistema regionale integrato di finanza pubblica e le conseguenti potenzialità conservino la loro attualità. Anzi, ne arricchiscono la prospettiva, perché il ruolo regionale non è più votato ad assicurare solo il contenimento della spesa, ma a indirizzare efficacemente le politiche degli investimenti nel panorama regionale. L'attuale fondamento negoziale del sistema regionale integrato di finanza pubblica del Friuli Venezia Giulia si rinviene nell'accordo (protocollo d'intesa) del 23 ottobre 2014 tra la Regione e lo Stato. In particolare l'art. 7, primo comma, del protocollo stabilisce che "Ai sensi dell'art. 1, comma 154, della legge 220/2010 (legge di stabilità 2011) il "Sistema Regionale integrato" trova immediata applicazione anche limitatamente alla Regione ed agli enti locali del proprio territorio e loro forme associative, con riferimento alle misure di contenimento della spesa previste dalla legislazione statale".

Nell'ambito del rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica della regione Friuli Venezia Giulia, approvato con deliberazione n. 46/2016/FRG del 29 giugno 2016, la Sezione ha riassunto nei termini riportati in nota¹³ le argomentazioni svolte sul ruolo che la Regione

¹³ "... La mobilità dello scenario ordinamentale di riferimento (armonizzazione contabile e pareggio di bilancio) è alimentata anche dal polivalente esercizio della funzione istituzionale della Regione, che oscilla tra quello che è espressione di un'attività di programmazione economica e finanziaria circa l'impiego delle risorse disponibili e di una conseguente loro ripartizione sul territorio, secondo le priorità individuate dal programma di governo, e quello che si estrinseca in un'attività gestionale svolta, direttamente o indirettamente, dalla Regione stessa. In questo caso la Regione non ripartisce risorse finanziarie affinché altri le utilizzino per il raggiungimento di un obiettivo regionale, ma le usa e consuma essa stessa nello svolgimento di un'attività economicamente rilevante.

è attualmente chiamata a esercitare. Si tratta di un ruolo intensivo, espresso da un lato dalla responsabilità che essa assume nei confronti dello Stato circa il raggiungimento di un obiettivo finanziario complessivo (di sistema appunto), alimentato dal raggiungimento degli obiettivi da parte dei singoli partecipanti al sistema, e dall'altro lato dalla strumentalità che un buon esercizio delle prerogative regionali sancite dallo statuto di autonomia può dispiegare ai fini del raggiungimento dei fondamentali obiettivi di finanza pubblica: "si tratta di una funzione polivalente, che deve coniugare il ruolo e le responsabilità che l'ordinamento ascrive ... (alla Regione) ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte del sistema, secondo i principi di una finanza pubblica coordinata, con le prerogative che l'autonomia statutaria le riconosce. Ciò vale, in particolare, con riferimento alla competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e di organizzazione degli uffici regionali. Sotto questo profilo, la qualità della funzione regionale si presta a essere misurata in relazione alla sua capacità di plasmare e avvalersi del sistema anche al fine di un efficace raggiungimento degli obiettivi previsti dalla programmazione regionale"¹⁴.

È anche il caso di precisare che il sistema regionale integrato di finanza pubblica non è una prerogativa del Friuli Venezia Giulia, costituendo un'articolazione di un'idea unitaria della finanza pubblica, che consegue alla dimensione necessariamente nazionale degli obblighi assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea con il patto di stabilità e crescita e, successivamente, con i trattati internazionali.

In nome di un comune obiettivo di natura finanziaria e a esplicitazione del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, il sistema regionale integrato di finanza pubblica può essere inteso, per le autonomie differenziate slegate dai trasferimenti statali per il finanziamento degli Enti locali del territorio, come uno strumento di ricomposizione dei rapporti tra gli enti, a fronte della sostanziale mancata attuazione del disegno di federalismo fiscale previsto dalla riforma costituzionale del 2001 e sancito dal pluralismo autonomistico e dalla equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica,

Si configurano cioè due opposti scenari, che esprimono opzioni forti di effetti molto diversi, per diversi profili (relativi alla programmazione, alla gestione, al controllo). Al riguardo non può essere sottaciuto che nel recente periodo l'esercizio dell'opzione pare orientato più che nel passato a favore della seconda e cioè del "fare", a mezzo della "internalizzazione" di attività in precedenza svolte da strutture esterne o a mezzo di scelte concernenti gli assetti istituzionali della Regione, in rapporto agli altri enti appartenenti al sistema.

Non può anche essere sottaciuto che, ai fini della finanza pubblica, riveste una peculiare importanza una terza caratterizzazione della *missione* regionale, il cui contenuto dovrà essere rivalutato alla luce delle novità conseguenti al superamento delle logiche finanziarie connesse al patto di stabilità e all'introduzione del principio del pareggio di bilancio, come pure, più in generale, dalla riforma costituzionale ora in itinere.

Le funzioni che la Regione attualmente esercita si esplicano infatti nell'ambito e nell'ottica del "sistema regionale integrato di finanza pubblica", originariamente definito dall'articolo 1, comma 154, della legge n. 220/2010, e successivamente richiamato o ridefinito da successive disposizioni di legge statale e (per quanto più interessa in questa sede) regionale. Esso rappresenta la declinazione ai fini della finanza pubblica del compendio soggettivo di enti che, ai sensi dell'art. 11 bis del d.lgs. n. 118/2011, introdotto dall'art. 1 del d.lgs. n. 126/2014, ai fini dell'armonizzazione contabile sono tenuti a redigere il bilancio consolidato con la Regione (enti e organismi strumentali, aziende, società controllate o partecipate). La verifica circa la coincidenza o meno dei due compendi di enti costituisce oggetto specifico del controllo della Sezione attualmente in atto sugli enti regionali e sugli obblighi di finanza pubblica gravanti su ciascuno di essi.

¹⁴ Cfr. delib. n. FVG/118/2014/PARI concernente la parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2013, pag. 593 e seguenti.

desumibili dall'articolo 114 della Costituzione e dalla previsione di autonomia finanziaria degli enti, ai sensi del successivo art. 119.

Il prevalere delle esigenze di contenimento della spesa derivanti dalla crisi economica, ha favorito la suddetta ricomposizione, che è stata "canalizzata" in funzione delle esigenze della finanza pubblica e che, di fatto, è avvenuta attribuendo al soggetto cui compete la programmazione dell'utilizzo delle risorse disponibili sul territorio, e cioè alla Regione, la "regia" (che si manifesta a mezzo della gestione degli spazi finanziari, del monitoraggio degli andamenti e dell'applicazione del regime sanzionatorio in caso di inosservanza) e la "responsabilità" di un risultato finanziario, riferito non più al livello di singolo ente, ma dell'insieme degli enti che insistono sul territorio.

Fermo restando il doveroso raggiungimento dell'obiettivo finanziario complessivamente dovuto, l'equilibrio del sistema è quindi rimesso alla duttilità e al buon uso della funzione di regia, che coinvolge, ciascuno per il suo rispettivo ruolo, tutti gli enti interessati, secondo metodi che non possono prescindere da logiche di confronto e di considerazione delle esigenze delle singole situazioni esistenti a livello regionale.

In altri termini, il sistema regionale integrato si regge su una responsabilità di risultato in capo alla Regione, che giustifica la funzione (di regia) che la Regione stessa è tenuta a esercitare, la quale però deve essere controbilanciata dall'adozione di un metodo di confronto tra la Regione e gli enti locali analogo a quello che intercorre tra la Regione e lo Stato.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte e sotto diversi profili avallato un ordine di idee che non solo valorizza il "sistema regionale" ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche che individua le interrelazioni che si vengono a configurare tra gli enti, in funzione dei diversi ruoli da essi esercitati all'interno dell'unitario sistema¹⁵.

¹⁵ Tra le numerose pronunce del Giudice delle leggi va ricordata innanzitutto la sentenza n. 139 del 2012, perché emessa anche nei confronti diretti della Regione Friuli Venezia Giulia, con riferimento a una fattispecie normativa precedente alla legge n. 220/2010, che, all'articolo 1, comma 154, ha disciplinato il sistema regionale integrato nei termini che verranno tra breve illustrati. Con riferimento ai limiti di spesa introdotti dall'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e in relazione a quanto previsto dal successivo articolo 20, la Consulta ha ritenuto non fondati i profili di illegittimità denunciati dalla Regione, perché essa era legittimata a ridurre le spese di funzionamento amministrativo non nelle misure puntualmente previste dall'articolo 6, ma rimodulando discrezionalmente la riduzione delle spese, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntualmente dettati dalla disposizione statale, che costituivano solo un obiettivo complessivo dei risparmi da conseguire. La dimensione sistemica della sentenza si rinviene nella circostanza che la Consulta ha espressamente esteso questo principio anche agli Enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo all'ordinamento regionale, che sarebbero stati quindi cointeressati dalla possibile rimodulazione spettante alla Regione. In secondo luogo, per la rilevanza che riveste sulla natura e sugli effetti della disposizione su cui si fonda il sistema regionale integrato, può essere citata la sentenza n. 156/2015, emessa su ricorso regionale avverso talune disposizioni della legge n. 228/2012 e in particolare avverso l'articolo 1, comma 457, che era ritenuto, tra l'altro, lesivo della competenza regionale in materia di finanza locale. Le argomentazioni della Corte, se da un lato hanno riconosciuto al comma 154 della legge n. 220/2010 la natura di legge rinforzata e quindi di disposizione non modificabile da una successiva legge ordinaria, dall'altro lato hanno riconosciuto nel protocollo d'intesa del 23 ottobre 2014 la sede e la forma appropriata per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione con riferimento al patto di stabilità interno degli Enti locali e al sistema regionale integrato.

In terzo luogo, per la particolarità della prospettiva dalla quale il sistema viene esaminato, e cioè relativamente al rapporto tra la programmazione regionale e l'entità delle risorse a disposizione degli enti che compongono il sistema, possono essere ricordate la sentenza n. 188 del 2015 pronunciata nell'ambito di ricorsi promossi in via incidentale e le successive sentenze n. 10 e n. 129 del 2016, che hanno ribadito principi già affermati dalla sentenza n. 188/2015.

Il sistema regionale integrato presuppone inoltre la certezza di adeguate risorse finanziarie in capo alla Regione e quindi, allo stato, è uno strumento che si attaglia alle regioni a statuto speciale, che hanno una finanza garantita da norme di rango costituzionale.

Autonomia finanziaria, responsabilità per i risultati dovuti, integrazione degli obiettivi finanziari con quelli di carattere gestionale, metodo pattizio nelle relazioni intersoggettive, semplificazione delle procedure sono gli aspetti che caratterizzano positivamente il sistema integrato. A essi si contrappone il rischio di un inadeguato esercizio della funzione regionale di cui sopra si è detto, come questa Sezione ha talvolta avuto modo di rilevare proprio con riferimento alle modalità di regolazione regionale di taluni adempimenti di finanza pubblica dovuti dagli enti locali. Il funzionamento del sistema richiede pertanto l'esercizio di una tempestiva e attenta attività di controllo esterno da parte della Corte dei conti, che risulterebbe utile ed efficace.

A quest'ultimo proposito e in ordine agli effetti "espansivi" che possono produrre le deliberazioni della Corte dei conti, pare utile ricordare che la sentenza 188/2016 della Corte costituzionale, nell'ambito di un capo della stessa che riguardava la violazione della clausola di neutralità finanziaria di una misura di finanza pubblica statale oggetto di ricorso da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, ha attribuito alle risultanze della parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2014, di cui alla deliberazione n. 95/2015, effetti che si estendono a soggetti estranei al giudizio di parifica (nel caso concreto allo Stato); nel giudizio di legittimità costituzionale, avviato dalla Regione in via principale, è stata cioè riconosciuta ai dati e alle valutazioni contenute nella deliberazione di parifica del rendiconto la natura di prova idonea a superare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per un asserito difetto di dimostrazione di un *vulnus* alle prerogative finanziarie regionali derivante dalla denunciata alterazione del rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari necessari a farvi fronte.

4. Regione autonoma della Sardegna

A declinazione di un particolare aspetto della responsabilità regionale per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica di sistema, la ripartizione delle risorse disponibili tra gli enti che compongono il sistema integrato deve rispondere, a tutela dei principi desumibili dal primo comma dell'articolo 97 e dal primo comma dell'articolo 119 della Costituzione, a criteri di congruità e di ragionevolezza idonei a preservare gli equilibri di bilancio degli enti appartenenti al sistema stesso. In altri termini le risorse stanziare debbono risultare idonee ad assicurare la copertura della spesa delle funzioni trasferite e/o fondamentali degli enti e dall'altro dette risorse debbono essere utilizzate proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione regionale.

È da sottolineare come il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), il quale stabilisce che "l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione".

Sotto analoga prospettiva, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della stessa legge, le norme che producono effetti finanziari innovativi a carico della finanza delle Regioni e della finanza di altre Amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni a esse attribuite, devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Il principio della congruità delle risorse in relazione alla consistenza e alla qualità delle funzioni che debbono essere esercitate si salda quindi con quello della necessaria programmazione, in maniera tale che gli obiettivi della programmazione regionale trasferiti nel suo bilancio previsionale debbono risultare idonei a garantire l'equilibrio finanziario degli enti appartenenti al sistema. La programmazione deve cioè prevenire possibili squilibri finanziari a carico degli enti che appartengono al sistema, ai quali la Regione ha delegato funzioni e per i quali ha assunto la responsabilità dei risultati di finanza pubblica, svolgendo per tempo quegli adempimenti richiesti dal principio della programmazione.

4.1 Il nuovo assetto dei rapporti tra lo Stato e la Regione in materia finanziaria: l'Accordo del 21 luglio 2014 e la riforma delle norme di attuazione dello Statuto.

Il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma ha conosciuto un'evoluzione significativa con l'accordo stipulato il 21 luglio 2014 tra Stato e Regione Autonoma della Sardegna (relativo al superamento del patto di stabilità). In tale ambito ha trovato anche avvio la composizione la c.d. "vertenza entrate" e nel corso dell'esercizio 2015, sono state raggiunte rilevanti intese, sia dal punto di vista politico che tecnico, circa la modifica delle norme di attuazione relative al nuovo regime finanziario previsto per la Regione, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto Speciale, come riformulato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296/2006.

Nell'ambito della Commissione paritetica Stato-Regione è stata raggiunta, in data 10 dicembre 2015, l'intesa sul testo delle predette norme di attuazione, su cui il Consiglio regionale ha espresso parere favorevole il 1° febbraio 2016. Successivamente, con delibera del 16 maggio 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo del decreto legislativo di attuazione (d.lgs. n. 114/2016 pubblicato sulla G.U. n. 148 del 27/06/2016).

Le nuove norme di attuazione, recependo sostanzialmente le istanze rappresentate dalla Regione, comportano anche l'adeguamento ai principi enunciati in diverse occasioni dalla Corte Costituzionale.

In particolare le compartecipazioni della Regione alle entrate statali non vengono limitate a quelle di natura tributaria, ma ricomprendono la più ampia specie delle entrate erariali (es. in materia di proventi dei giochi). Sono stabiliti per le compartecipazioni criteri di quantificazione condivisi sulla base di indicatori; inoltre viene riconosciuta la quota di gettito tributario riscossa fuori regione, ma maturata nell'ambito regionale (IRES, redditi di capitale, assicurazioni e riserve matematiche).

Viene stabilito che le riserve erariali sono applicabili alla Sardegna, solo in presenza di eventi eccezionali e imprevedibili.

Sono in fase di definizione, mediante la costituzione di un apposito tavolo tecnico con il MEF, i decreti attuativi cui rinviano le norme di attuazione.

Risulta sinora adottato il D.M. 23/12/2016 "Modalità di versamento e di attribuzione del gettito dell'accisa sull'energia elettrica e sul gas naturale, forniti o consumati nella Regione Sardegna", di cui all'art. 2 comma 1 del citato decreto legislativo, mentre restano da definire gli ulteriori decreti attuativi cui rinviano le norme di attuazione.

L'ammontare del fabbisogno oggetto della vertenza, maturato dal 2010 al 2015 è pari a circa 458.500 mila euro, al netto dell'importo di Euro 300 milioni già riscosso a titolo di anticipazione sugli arretrati. Come previsto dall'applicazione dei principi contabili, il fabbisogno 2010/2015 che trova ulteriore copertura in conseguenza della definizione della vertenza entrate, sarà contabilizzato con imputazione all'esercizio di approvazione delle norme di attuazione.

4.2 Considerazioni sulla riforma dei rapporti tra lo Stato e la Regione in materia di finanza pubblica.

La disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione ha dato luogo ad un'annosa vertenza per effetto della modificazione del regime di alcune entrate regionali, disposta con legge statale (legge finanziaria statale per il 2007). Tra le difficoltà che hanno connotato tale questione alcune avevano a fondamento l'individuazione degli strumenti normativi cui far ricorso per dare piena attuazione al nuovo regime delle entrate, ovvero per definire compiutamente il nuovo regime delle rispettive partite finanziarie, statali e regionali.

È da ricordare che l'art. 54 dello statuto della Regione Sardegna prevede che le disposizioni recanti norme su finanze, demanio e patrimonio della Regione possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione (in tali termini v. titolo III dello Statuto, art. 54, "Revisione dello Statuto"). L'attività da parte della Commissione paritetica perciò, può non essere richiesta per interventi che investono vari ambiti tra i quali l'intero regime delle entrate regionali (già definite dall'art. 8 dello Statuto).

Parallelamente alle attività della Commissione paritetica, si è quindi riscontrato il ricorso a strumenti pattizi o di concertazione tra lo Stato e la Regione stessa.

Su tali questioni e, specificamente nella materia degli strumenti pattizi, si inserisce la sentenza della Corte Costituzionale n. 19 del 26 febbraio 2015 in tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale, in ordine agli spazi finanziari da assegnare alle fasi concertative e l'eventualità della consentita pre-determinazione normativa unilaterale provvisoria da parte dello Stato delle partite controverse o non ancora condivise.

A seguito dell'accordo con il Governo del 21 luglio 2014 si è avviato un processo che ha condotto ad una revisione rilevante dei rapporti finanziari con lo Stato ed ha comportato l'approvazione di specifiche norme in favore della regione Sardegna. Tali norme hanno disposto sia l'eliminazione delle restrizioni alla spesa regionale, disciplinate negli anni passati dalle norme sul patto di stabilità interno, sia che le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni al comma 508 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2014 (riserve erariali), se maturate in Sardegna, dal 2014 siano finalizzate a spese di esclusivo interesse del territorio regionale.

Attraverso i successivi adempimenti di attuazione dell'accordo sono state introdotte nuove norme di attuazione statutaria che hanno sostanzialmente condotto al riconoscimento delle istanze da tempo rappresentate dalla parte regionale; ciò ha comportato che la fase conflittuale dei rapporti con la Regione è in via di superamento. La DGR n. 2/1 del 16 gennaio 2015 e la DGR n. 9/1 del 10 marzo 2015 sono espressione della nuova linea operativa regionale volta a deflazionare il contenzioso, ridurre le connesse spese legali, rinunciare ad una serie di ricorsi già proposti dinanzi alla Suprema Corte, cercando di comporre in via anticipata e concordata i potenziali conflitti.

Il contenzioso Stato-Regione autonoma della Sardegna negli scorsi anni si era dimostrato ampio e in molte occasioni incentrato sulla corretta definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e sulla portata delle clausole di salvaguardia previste dalle normative incidenti su profili di autonomia statutaria.

In seguito alla stipula dell'accordo del luglio 2014, si era assistito ad una deflazione del contenzioso in atto e alcuni ricorsi presentati dalla Regione in tema di rapporti finanziari con lo Stato erano stati abbandonati. Tuttavia con successivi interventi normativi sono stati introdotti ulteriori contributi alla finanza pubblica a carico della Regione, dapprima con il comma 680 della legge n. 208 del 2015 (stabilità 2016) e quindi con i commi 392 e 528 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017) a valere sui bilanci 2017 e successivi. La Regione Sardegna ha impugnato dinanzi alla Consulta le disposizioni delle predette leggi 208 del 2015 e 232 del 2016.

La motivazione di tali impugnative risiede nella determinazione unilaterale da parte dello Stato, al di fuori di una regolazione pattizia, dei nuovi contributi a carico dell'Autonomia speciale della Sardegna, infatti ciò non ha reso possibile una negoziazione sull'ammontare e le modalità della misura. La Regione ritiene al riguardo che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica non possa comprimerne oltre il consentito l'autonomia finanziaria, al punto da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni assegnate, rilevando in particolare che dal 2007 la Regione Sardegna provvede al finanziamento del servizio sanitario sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio statale.

Altri profili ricorrenti di criticità hanno riguardato l'estensione delle materie riservate all'autonomia statutaria ed in particolare quella relativa all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale.

A seguito della modifica del titolo V della Costituzione la progressiva espansione delle materie cosiddette "trasversali" ha costituito occasione per alimentare il contenzioso; infatti in tali materie è riservata allo Stato la normazione esclusiva o di principio potendone derivare la compressione delle competenze riservate all'autonomia statutaria. A tale riguardo rileva in particolare l'imposizione di rilevanti limiti nella spesa pubblica e di obblighi cogenti di rispetto di obiettivi finanziari.

Il coordinamento della finanza pubblica trova espressione oltre che nell'imposizione di specifici vincoli finanziari ed organizzativi anche attraverso il rinnovato sistema dei controlli introdotto ai sensi del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, che ha comportato l'attivazione di un contenzioso costituzionale risolto con la nota sentenza n. 39/2014.

La Corte Costituzionale ha costantemente ribadito che le normative che impongono vincoli di spesa devono fermarsi ad un livello di carattere generale, essendo ad esse rimessa la scelta delle modalità con le quali raggiungere gli obiettivi finanziari fissati dal legislatore statale, in modo che le Regioni restino libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa nei limiti in cui ciò è consentito dalle stesse previsioni dell'ordinamento.

4.3 Attività svolta dalla Commissione Paritetica

L'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) prevede l'istituzione di una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo e dalla Regione, deputata a proporre le norme di attuazione dello statuto da

sottoporre al parere del Consiglio regionale per la successiva emanazione con decreto legislativo.

La Commissione attualmente in carica è stata costituita con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in data 7 ottobre 2014.

Tra le recenti attività della Commissione che hanno avuto esito nella emanazione di norme di attuazione vanno ricordati:

- il d.lgs. 9 giugno 2016, n. 114: "Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali",
- il d.lgs. del 13 gennaio 2016, n. 16: "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione".

Risultano ancora in corso i lavori per l'emanazione delle:

- norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna riguardanti il trasferimento di funzioni in materia di assistenza ai grandi invalidi e del lavoro. (Presentato dal Ministro per i rapporti con le regioni il 16 marzo 2011);
- norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna in materia di trasporto pubblico locale relativo ai collegamenti con le isole minori. (Presentato dal Ministro per gli affari regionali il 27 novembre 2007).

Va segnalato, inoltre che la Commissione paritetica ha esaminato il testo normativo relativo alla istituzione del collegio dei revisori dei conti presso la Regione e lo ha rimesso al Consiglio Regionale.

Inoltre permane l'esigenza di un intervento sulla normativa di attuazione dello Statuto nell'ambito della disciplina sul sistema dei controlli che ha subito recentemente una significativa evoluzione che le norme di attuazione non riflettono.

Va, altresì, precisato che nel corso degli anni la Commissione ha esitato e sottoposto numerose altre proposte al vaglio del Consiglio regionale o dei Ministeri interessati, le quali non sono pervenute a definizione legislativa.

Allo stato delle notizie disponibili, inoltre, risulta che sono in corso di esame, da parte della Commissione recentemente istituita, problematiche nelle seguenti materie: svolgimento di funzioni di polizia ambientale e correlate risorse finanziarie; trasferimento di funzioni in materia di continuità territoriale aerea e marittima; tutela delle minoranze linguistiche.

4.4 L'adeguamento al processo di riforma degli enti di area vasta.

Il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, attuato a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56, ha trovato disciplina in Sardegna con l'approvazione della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016¹⁶, concernente il "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna" che ha dato attuazione, seppur in ritardo, alla citata legge 56/2014.

¹⁶ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Sardegna n. 6 dell'11 febbraio 2016.

In tale normativa regionale è prevista una riduzione dei livelli amministrativi e di governo ed un rafforzamento del sistema dell'associazionismo comunale attraverso l'Unione di comuni (e l'Associazione di unioni), a cui è obbligatorio aderire¹⁷. Inoltre è prevista l'istituzione della città metropolitana di Cagliari, che sarà estesa ai 16 comuni limitrofi in stretta relazione con il capoluogo e l'abolizione delle province di Olbia-Tempio, dell'Ogliastra, del Medio Campidano, di Carbonia-Iglesias. Alla provincia del Sud Sardegna farà capo tutto il Medio Campidano, il territorio di Carbonia-Iglesias ed i comuni della provincia di Cagliari che non sono compresi nella Città metropolitana. Non è prevista la contestuale soppressione delle province di Oristano, Nuoro (nel cui territorio sarà compresa anche l'Ogliastra), Sassari (che ricomprenderà l'ex provincia di Olbia-Tempio), queste province dovrebbero permanere sino all'approvazione della legge costituzionale di modifica dell'articolo 43 dello Statuto regionale.

L'impianto normativo prevede inoltre che siano attribuite agli enti di area vasta di nuova istituzione le funzioni inerenti il coordinamento, la pianificazione, la programmazione ed il controllo in materia territoriale, ambientale, dei trasporti e dello sviluppo economico, oltre alle attività di amministrazione diretta in materia di sanità, protezione civile, trasporti ed infrastrutture.

In attuazione dell'articolo 25 della citata legge n. 2/2016, la Giunta regionale, con la deliberazione n. 23/5 del 20 aprile 2016, ha adottato lo schema di assetto delle nuove province che articola il territorio della Regione nella Città metropolitana di Cagliari e nelle province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna, come previsto.

In un contesto complessivo che potrà essere determinato compiutamente all'esito del processo di effettivo riordino delle circoscrizioni territoriali, sono emerse, situazioni di criticità degli enti, principalmente riconducibili alla progressiva e drastica contrazione delle entrate derivate, in particolare statali, solo in parte compensate dal potenziamento di quelle proprie.

Allo stato, la finanza provinciale sarda presenta un quadro gestionale meno problematico rispetto ad altre zone territoriali, tuttavia risulta comunque esposta ai ritardi ed alle difficoltà nel processo di attuazione della legge n. 56 del 2014, che mettono a rischio la tenuta degli equilibri di bilancio.

5. Regione siciliana

5.1 Revisione degli statuti

Alla fine del 2015 l'Assemblea Regionale Siciliana, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis del proprio regolamento interno, ha istituito una Commissione speciale con il compito di esaminare i disegni di legge in materia di revisione dello Statuto della Regione, procedere ad una verifica delle disposizioni statutarie rimaste inattuuate ed elaborare una proposta organica di nuovo Statuto. Per l'espletamento di tali lavori, è stato previsto il termine di sei mesi

¹⁷ I comuni, in forma singola o associata, dovranno svolgere i compiti di indirizzo, programmazione, controllo e le funzioni amministrative.

dall'insediamento (avvenuto il 10.12.2015), termine successivamente prorogato fino al 24.2.2017.

I lavori della Commissione (ad oggi ha tenuto dieci sedute) si sono svolti in un quadro di incertezza in quanto inevitabilmente condizionati dalla fase referendaria che ha riguardato l'ampia riforma della carta costituzionale di cui alle "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", approvata dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

Nondimeno, a prescindere dall'esito del referendum confermativo, la Commissione ha elaborato, partendo dal testo approvato dall'Aula nel 2005, predisposto da una precedente Commissione, un nuovo disegno di legge di riforma dello Statuto della Regione e maturato, sullo scorta delle audizioni svolte, importanti spunti da rassegnare ai lavori parlamentari.

È emersa, in primo luogo, nel corso dei lavori, la necessità che alla revisione dello Statuto debbano necessariamente affiancarsi i processi di integrazione costituzionale riguardanti i punti nevralgici del funzionamento democratico delle Istituzioni in Sicilia, concernenti le disposizioni relative alla forma di Governo, mediante l'approvazione delle leggi rinforzate – ossia approvate dall'ARS a maggioranza assoluta – previste dagli articoli 8-bis, 9 e 41-bis dello Statuto.

Centrale è apparsa, poi, la *rexata quaestio* della autonomia finanziaria della Regione e della applicazione degli articoli 36, 37, 38 e 39 dello Statuto.

La Commissione ha posto, quindi, la necessità di una valorizzazione dell'autonomia finanziaria della Regione e di quel federalismo fiscale anticipato dagli articoli 36, 37 e 38 dello Statuto, anche prevedendo forme di fiscalità di vantaggio, nel solco di una maggiore responsabilità fiscale, nel rispetto del principio di correlazione tra funzioni e risorse, superando quello che appare sovente un assetto, ed una mentalità, al di là degli aspetti tecnici, da finanza derivata.

A riguardo, è stata introdotta, nel disegno di legge statutaria elaborato dalla Commissione, la spettanza alla Regione delle entrate derivanti dal gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche residenti nella Regione a prescindere dalla sede del datore di lavoro o del sostituto di imposta pubblico o privato del contribuente, delle entrate derivanti dai tributi sui veicoli a motore e sui natanti di proprietà dei contribuenti residenti nella Regione, del gettito dell'imposta di fabbricazione dei carburanti prodotti in Sicilia e delle accise sulla produzione e consumo in Sicilia di oli minerali e gas naturale e del gettito generato in Sicilia dalle società aventi sede legale fuori dall'Isola.

Essendo state individuate, altresì, una serie di entrate della Regione, è stato anche stabilito che alla stessa spettano anche quelle che, sebbene relative a fattispecie maturate nell'ambito regionale, affluiscono in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative ad uffici finanziari situati fuori dal territorio della Regione.

Degne di nota sono, altresì, la norma che prevede l'adozione con legge del modello dell'agenzia fiscale e la disposizione che prevede una destinazione del contributo di solidarietà per quei interventi infrastrutturali necessari per colmare il divario con il resto del Paese.

È stata evidenziata, altresì, la necessità di una correlazione tra funzioni svolte e risorse attribuite in considerazione della circostanza che la Sicilia svolge un numero di funzioni più ampio rispetto ad altre Regioni, per cui gravano sul bilancio regionale una serie di Uffici altrove a carico dello Stato. Correlativamente è stata posta la questione di una revisione delle materie di competenza esclusiva e concorrente.

Altro fronte degno di attenzione è stato giudicato quello della necessità di nuove regole per l'armonizzazione contabile in ossequio al nuovo assetto delineato a livello europeo.

Ovviamente, la Commissione ha convenuto sulla necessità di eliminare quegli istituti superati ed inconciliabili con l'attuale assetto costituzionale quale, ad esempio, il sistema della giurisdizione dell'Alta Corte, nell'ottica della valorizzazione del pluralismo istituzionale paritario, imperniato sul principio della leale cooperazione, nell'ambito di un rinnovato quadro normativo che garantisca, con certezza, l'autonomia finanziaria della Regione.

5.2 L'attuazione dell'intesa in materia di finanza pubblica del 20 giugno 2016 per la parte concernente l'adeguamento della riforma Delrio

Il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, attuato a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56, ha trovato compiuta disciplina in Sicilia solamente con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante "disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane".

Nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali attribuita dall'art. 14, comma 1, lett. "o" dello Statuto di autonomia differenziata, l'Assemblea regionale siciliana ha portato a termine l'iter già avviato in precedenza con le leggi 27 marzo 2013, n. 7¹⁸ e 24 marzo 2014, n. 8.

In luogo delle soppresse Province regionali, risalenti alla legge 6 marzo 1986, n. 9, il legislatore siciliano ha istituito i liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, nonché quelli di Palermo, Catania e Messina, costituenti le Città metropolitane.

I liberi Consorzi comunali, già previsti dall'art. 15 dello Statuto, sono qualificati (art. 1, comma 3) come "enti di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica", i cui organi di governo sono eletti con sistema indiretto di secondo grado.

Al fine di delineare la nuova architettura istituzionale, è da segnalare che l'impianto originario legge è stato successivamente rivisitato ad opera delle leggi regionali 12 novembre

¹⁸ Recante "norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali". La formale istituzione dei predetti enti è avvenuta con successiva legge regionale n. 8/2014.

2015, n. 28, 1 aprile 2016, n. 5 e 14 agosto 2016, n. 15, al fine di recepire alcune disposizioni nazionali contenute nella legge n. 56 del 2014, soprattutto in riferimento alla governance dei nuovi enti.

Il processo di riallineamento alla riforma nazionale nasce in sede pattizia, traendo, infatti, origine dall'accordo in materia di finanza pubblica siglato il 20 giugno 2016 tra la Regione siciliana e lo Stato, nella parte in cui si prevede (lett. I) il completo recepimento della legge n. 56 del 2014, con particolare riferimento a:

1. previsioni in materia di riduzione dei costi della politica;
2. riorganizzazione delle funzioni degli enti locali, anche attraverso l'attribuzione ai liberi consorzi di Comuni di cui alla legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15, di compiti di sostegno ed affiancamento ai Comuni per l'esercizio delle funzioni di carattere strumentale;
3. definizione di un piano strategico per la valorizzazione delle Città metropolitane;
4. incentivazione delle unioni e delle fusioni di comuni.

Per quanto concerne il primo punto, in una prospettiva di allineamento alla riforma nazionale si colloca, innanzitutto, l'art. 9 della legge regionale 1 aprile 2016, n. 5, che, modificando l'art. 20 della legge regionale n. 15, ha stabilito la gratuità delle cariche politiche presso i liberi Consorzi e le Città metropolitane e, segnatamente, quelle di Presidente del libero Consorzio comunale, Sindaco metropolitano, componente dell'Assemblea e del Consiglio del libero Consorzio comunale, componente della Conferenza e del Consiglio della Città metropolitana.

Nella medesima prospettiva si colloca l'art. 23 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, che, novellando l'art. 13 della legge n. 15, fa coincidere il Sindaco metropolitano con quello del comune capoluogo di provincia.

Nel seguente prospetto sono riassunte le principali caratteristiche degli organi di governo degli enti intermedi siciliani:

Organi della Città metropolitana (art. 11, 12)	Organi del Libero Consorzio comunale (art. 4, 5)
Sindaco metropolitano, di diritto Sindaco del Comune capoluogo	Presidente del Libero Consorzio comunale, eletto tra i Sindaci dei Comuni dell'Ente
Consiglio metropolitano, composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di componenti eletti tra Sindaci e Consiglieri comunali pari a:	Consiglio del Libero Consorzio comunale, composto dal Presidente e da un numero di componenti eletti tra Sindaci e Consiglieri comunali pari a:
- 14 nelle CM con popolazione fino a 800.000 abitanti	- 10 nei LCC con popolazione residente fino a 300.000 abitanti
- 18 nelle CM con popolazione superiore a 800.000 abitanti	- 12 nei LCC con popolazione residente fino a 700.000 abitanti

	- 16 nei LCC con popolazione residente pari o superiore a 700.000 abitanti
Conferenza metropolitana, composta dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana	Assemblea del Libero Consorzio comunale, composta dai sindaci dei comuni appartenenti al Libero Consorzio comunale
Il Presidente e il Consiglio del libero Consorzio comunale, oltre al Consiglio metropolitano sono eletti con elezioni di secondo grado dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni appartenenti all'Ente (art. 6, 13, 14-bis)	
Nelle more dell'elezioni degli organi gli Enti sono stati retti da Commissari straordinari nominati dal Governo regionale (art. 51)	

Per quanto concerne, invece, le funzioni da garantire a regime, la riforma regionale intesta ai nove enti di area vasta siciliani le funzioni delle ex Province regionali e, in particolare, quelle previste dall'art. 13 della legge regionale n. 9 del 1986 (servizi sociali e culturali, sviluppo economico, organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente), cui aggiunge "ulteriori funzioni proprie" (artt. 27 e 28 della legge regionale n. 15 del 2015).

L'art 32, infine, prevede la possibilità di attribuire ulteriori funzioni. A causa della gravissima crisi finanziaria che ha investito gli enti di area vasta siciliani¹⁹, alcuni servizi particolarmente delicati sono stati in qualche modo riattratti nell'orbita delle competenze regionali²⁰ al fine di non comprometterne l'erogazione continuativa.

In termini generali, per quanto concerne la diversa architettura istituzionale, si osserva che la legge regionale n. 15 appare ispirata ad un disegno di mantenimento, se non addirittura di implementazione delle funzioni prima svolte dalle province regionali, che appare in controtendenza rispetto alla riforma nazionale, ove prevale una diversa visione strategica di riallocazione di funzioni provinciali presso altri livelli di governo, fatte salve quelle definite come "fondamentali".

Il percorso di progressivo avvicinamento alla c.d. riforma Delrio, attuato a più fasi, ha comportato uno slittamento dell'insediamento degli organi istituzionali e, soprattutto per i liberi Consorzi comunali, una proroga delle gestioni dei Commissari straordinari.

Mentre i Sindaci delle Città metropolitane si sono insediati il 31 maggio 2016²¹, le elezioni degli organi degli enti di area vasta sono state reiteratamente prorogate²².

¹⁹ In merito a tale situazione, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana riferirà alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in apposita audizione il prossimo 29 marzo.

²⁰ L'art. 6 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 ha intestato all'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro i servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolte dalle ex Province regionali ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale n. 15 del 2015, con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto e semi convitto e a quelli relativi agli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica, attività extra scolastica integrativa e autonomia e comunicazione. Lo stesso articolo specifica che la realizzazione e la gestione di tali attività è delegata alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali, che provvedono singolarmente ad espletare le procedure di affidamento.

²¹ A seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 5 del 2016, con decreto del Presidente della Regione del 31 maggio 2016 si sono già insediati i Sindaci metropolitani di Palermo, Catania e Messina, i quali, a loro volta, hanno provveduto all'insediamento delle Conferenze metropolitane.

Da ultimo, la legge regionale 26 gennaio 2017, n. 2, modificando nuovamente l'art. 51 della legge n. 15 del 2015, ha prorogato al 31 dicembre 2017 il commissariamento straordinario di tali enti, che in effetti si trovano ad operare in tale situazione gestionale fin dal lontano 8 aprile del 2014²³.

La predetta situazione di stallo politico-amministrativo, peraltro, rischia di aggravarsi ulteriormente per via dell'interruzione – a livello nazionale - del processo di riforma costituzionale. Il recente esito della consultazione referendaria, infatti, ha creato una condizione d'incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli enti interessati dalla riforma.

La riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, che in parte anticipava quella prefigurata dalla riforma costituzionale, rischia, pertanto, di perdere il proprio carattere di transitorietà, cristallizzando i propri effetti.

Non appare marginale osservare, infatti, che, nell'attuale fase transitoria, l'art. 27, comma 6, della legge regionale n. 15 prevede che i liberi Consorzi comunali continuino ad esercitare le funzioni attribuite alle ex province regionali alla data dell'entrata in vigore della presente legge, "nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti".

5.3 Il nuovo assetto dei rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana in materia finanziaria: l'Accordo del 20 giugno 2016 e la riforma delle norme di attuazione dello Statuto.

Le Sezioni Riunite per la Regione siciliana nella relazione "Elementi per l'audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) per gli anni 2017 – 2019", approvata con la deliberazione n. 6/2016/SS.RR./AUD, hanno sottolineato che nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione va riconosciuto un ruolo determinante all'Accordo tra il Governo nazionale e quello regionale, concluso in data 20 giugno 2016.

Le Sezioni riunite hanno infatti osservato che: "Il suddetto Accordo ha rappresentato una tappa importante di un percorso segnato dalla convergenza, in direzione univoca, di una serie di interventi istituzionali multilivello (Corte costituzionale e Corte dei conti), che hanno consentito di prendere atto dell'insostenibilità in termini finanziari degli oneri imposti negli ultimi anni alla Regione per il concorso al risanamento della finanza pubblica, in relazione all'invarianza dei sistemi di attribuzione delle risorse previsti dalle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, rimasti impermeabili al profondo mutamento del sistema fiscale intervenuto negli anni e delle riforme amministrative che, indirettamente, hanno inciso sul riparto del gettito fiscale in base al luogo della riscossione".

²² A seguito delle modifiche introdotte con le leggi regionali n. 5, n. 15, n. 23 del 2016 e, da ultimo, n. 2 del 2017, l'Assemblea Regionale Siciliana ha rinviato per tre volte le elezioni degli organi degli enti di area vasta, previste inizialmente per il 26 settembre 2016, poi rimandate al 30 novembre 2016 ed al 26 febbraio 2017.

²³ In attuazione di quanto previsto dall'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2014.

Il citato Accordo, che ha sostanzialmente ridisegnato un nuovo quadro degli impegni reciproci tra Stato e Regione, ha previsto che le entrate devolute debbano essere attribuite sulla scorta del maturato fiscale - in sostituzione del riscosso - limitatamente alla componente del gettito Irpef derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi.

La quantificazione è prevista in ragione di 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi per il 2018, assumendo a riferimento l'imposta netta dovuta, per il 2014, dai contribuenti aventi domicilio fiscale nella Regione siciliana. Dette entrate sarebbero, inoltre, versate direttamente alla Regione dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate su un conto corrente infruttifero.

Da parte della Regione, l'accordo ha comportato: a) l'impegno alla rinuncia agli effetti dei contenziosi avanti la Corte costituzionale e, segnatamente, di quelli relativi alla sentenza n. 65 del 2015; b) il conseguimento di un saldo positivo di 227.879.000 migliaia di euro per il 2016, di 577.512.000 migliaia di euro per il 2017 e del pareggio di bilancio - ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012- nel 2018; c) riduzioni di spesa dal 2017 al 2020 non inferiori al 3 per cento (con esclusioni di alcune categorie di spesa); d) il recepimento di plessi normativi statali in alcuni ambiti amministrativi; e) una serie di interventi di riorganizzazione amministrativa.

Nella medesima relazione le Sezioni riunite hanno rilevato che: "I contenuti finanziari dell'Accordo sono stati recepiti con disposizioni normative che, da parte dello Stato, hanno apprestato le relative coperture e, da parte della Regione, hanno consacrato in disposizioni di legge gli impegni assunti dal Presidente della Regione, nelle more del perfezionamento delle norme di attuazione, sede naturale e vincolante idonea a garantire la permanenza nel tempo delle modifiche introdotte.

Pertanto, il quadro tendenziale di finanza pubblica esposto nel DEFR e nella relativa nota di aggiornamento è stato costruito in forza delle disposizioni normative recate dalla legge di stabilità dello Stato n. 208 del 28 dicembre 2015 (art. 1 commi 568,685,689,692,698 e 710), dall'art. 11 del decreto legge n. 113 del 24 giugno 2016, nonché dalla legge regionale 14 luglio 2016, n. 14. Quest'ultima, da una parte, ha fissato gli importi degli accantonamenti tributari per il concorso al risanamento della finanza pubblica per gli anni 2016-2017-2018 in conformità alle disposizioni della legge di stabilità nazionale n. 208 del 2015, art. 1, commi 568 e 689; dall'altra, in attuazione dell'art. 11, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2016, n.113, con l'art. 3 ha recepito il contenuto del sopracitato Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, quantificando l'attribuzione delle entrate devolute per gli esercizi finanziari 2016-2017 sulla scorta del criterio del "maturato fiscale" e non del "riscosso"; il maggior gettito in questione è stato stimato in 500 milioni di euro per il 2016, 1.400 milioni per il 2017 e 1.685 milioni per il 2018 a titolo di Irpef (Titolo I, tipologia 103, capitolo 1023). Con la stessa disposizione normativa, al comma 2, sono stati riconosciuti alla Regione ulteriori 500 milioni di euro a valere sull'esercizio 2016, ai sensi dell'art. 11 del decreto legge n. 113 citato, da

accantonarsi in apposito fondo, destinato al ripristino delle autorizzazioni di spesa previste nell'Allegato 2 della legge regionale n. 3 del 2016".

Va aggiunto che la Regione ha beneficiato nel 2016 di altri 900 milioni da parte dello Stato, già interamente erogati al 30 agosto 2016, previsti dall'art. 1, comma 685, della legge 208 del 2015 citata "nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana (...) e a condizione di un aggiornamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l'anno 2016".

Uno degli effetti positivi legati al diverso sistema di attribuzione delle entrate consiste nella più esatta stima del gettito fiscale, che viene ancorata a dati certi ragguagliati all'ammontare dell'imposta netta versata a tale titolo dai contribuenti siciliani nel 2014.

La conclusione dell'Accordo ha dunque segnato l'avvio di un percorso di riforma dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione; infatti, successivamente la Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto ha elaborato lo schema approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 2016 e poi trasfuso nel decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana – modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria". Attualmente, quindi, in virtù dell'art. 2, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, come modificato dal Decreto legislativo n. 251 del 2016: "Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita: 1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

Tali nuove norme di attuazione producono effetti finanziari già dal 2017 in forza delle disposizioni legislative, contenute nell'art. 1, commi 509-516, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019": infatti, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo citato, la

copertura finanziaria deve essere assicurata dallo Stato, nell'ambito dei saldi di finanza pubblica, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione e dell'art. 19 dello Statuto siciliano.

Le citate disposizioni della legge n. 232 del 2016, recependo i contenuti dell'Accordo e in conformità alla nuova formulazione dell'art. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, disciplinano in maniera dettagliata i rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana.

In particolare, -ai sensi del comma 509 dell'art. 1 della citata legge n. 232 del 2016- "la Regione siciliana garantisce un saldo positivo non inferiore ad euro 577.512.000 per l'anno 2017 e un saldo non negativo a decorrere dall'anno 2018, calcolato secondo le modalità di cui al comma 466. In caso di inadempienza, si applicano le sanzioni di cui ai commi 475 e 476. Alla Regione siciliana non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con le disposizioni del presente comma". Il comma 509, pertanto, implica un trattamento differenziato della Regione siciliana -rispetto alle altre- per ciò che attiene all'applicazione delle norme relative al patto di stabilità.

Il comma 510 dispone che, al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti, la Regione siciliana provvede a realizzare, per gli anni dal 2017 al 2020, riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente. Qualora in un anno la riduzione sia maggiore del 3 per cento, la parte eccedente può essere portata in diminuzione della riduzione dell'anno successivo. Resta fermo che la riduzione della spesa corrente non può in nessun caso essere inferiore al 2 per cento annuo. Tale diminuzione avviene mediante una compressione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, a parità di funzioni attribuite alla regione, e al netto delle esclusioni elencate al punto 2 del citato Accordo (spese per la sanità, spese correttive e compensative delle entrate relative alla regolazioni contabili riferite esclusivamente alle compartecipazioni statutarie, concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione vigente al 31 dicembre di ciascun anno, oneri per rinnovi contrattuali nei soli limiti previsti dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego).

I commi 512 e 513 dell'art. 1 della citata legge n. 232 del 2016, inoltre, hanno istituzionalizzato i meccanismi di controllo statale sulle azioni di riduzione della spesa e di riorganizzazione amministrativa previste nell'Accordo del 20 giugno 2016. Nel dettaglio, l'art. 511 stabilisce che annualmente il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifica, previa certificazione regionale, il rispetto dei saldi di bilancio posti dal comma 509 e il rispetto delle riduzioni strutturali della spesa corrente regionale prevista al punto 2 dell'Accordo sottoscritto in data 20 giugno 2016 tra il Governo e la Regione siciliana; con la stessa cadenza la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica verifica, previa certificazione regionale, il rispetto delle misure regionali previste al punto 3 del predetto Accordo, che riguardano la riorganizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, il costo del pubblico impiego regionale, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei costi della politica. Nel comma 512 è previsto che, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale di riduzione

degli impegni di spesa di parte corrente di cui al comma 510, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo dello sfioramento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione siciliana.

Il comma 514 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, infine, si occupa delle modalità di attribuzione annuale alla Regione siciliana dei decimi dell'IRPEF determinata con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale.

5.1 Considerazioni sulla riforma dei rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica.

Va preliminarmente osservato che l'incertezza della disciplina sui rapporti tra lo Stato e la Regione in materia di finanza pubblica ha determinato nel corso degli anni un cospicuo contenzioso costituzionale, cui la conclusione dell'Accordo ha cercato di porre un freno, attraverso la rinuncia, da parte della Regione, agli effetti di alcune sentenze favorevoli. In realtà, il punto n.10 del predetto Accordo prevedeva l'impegno, da parte del Governo della Regione, al "ritiro entro il 30 settembre 2016 di tutti i ricorsi, in materia di finanza pubblica, promossi prima del 31 dicembre 2015 nei confronti dello Stato innanzi alle diverse giurisdizioni e relativi alle impugnative di leggi o di atti conseguenziali".

La disposizione non è stata trasfusa né nell'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 cit. né nella legge regionale n. 14 del 2016 cit., che hanno fornito copertura normativa solamente alle disposizioni di carattere finanziario dell'Accordo stesso; di fatto, la Regione ha rinunciato semplicemente agli "effetti favorevoli" di alcune sentenze attribuendo, pertanto, carattere di mera regolazione finanziaria alla disposizione transattiva.

Né può affermarsi che la conclusione dell'Accordo abbia avuto come scopo l'intento deflativo del contenzioso, in quanto, come già osservato, si è trattato di una regolazione meramente finanziaria di debiti pregressi da parte dello Stato limitata nel tempo e nell'oggetto, iscritta, peraltro, nel complesso quadro di obblighi reciproci delle parti.

L'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione se, da una parte, consente una quantificazione del gettito tributario devoluto più aderente al mutato assetto finanziario statale, d'altra parte non esclude (né potrebbe escludere) la possibilità di instaurare contenziosi avanti la Corte costituzionale laddove lo Stato o la Regione ne ravvisino i presupposti.

L'Accordo del 20 giugno 2016 e la conseguente riforma delle norme di attuazione, dunque, possono valutarsi positivamente sul piano della certezza e della stabilità delle relazioni finanziarie nel senso già auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 89 del 2015, ove si è affermato che: "Gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, devono indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso

che lo stesso «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante».

Né, peraltro, la Corte costituzionale avrebbe potuto svolgere una funzione sostitutiva di quella del legislatore, così come chiarito nella sentenza n. 155 del 2015: «La ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza. Ciò non comporta tuttavia che gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica. A differenza di quanto accaduto, sempre con riferimento alle autonomie speciali, per il concorso al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell'ambito della manovra di stabilità, la cui unilaterale determinazione trova ragione nella tempistica della manovra stessa e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015), nel caso in esame il riassetto fiscale generale ed il susseguirsi di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate tra loro viene a determinare uno scenario che non costituisce né una manovra provvisoria suscettibile di consolidamento, né un'operazione servente agli equilibri complessivi di finanza pubblica. Infatti, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ha prodotto una situazione di potenziale squilibrio tra le entrate così unilateralmente rideterminate ed il fabbisogno di spesa storicamente consolidato delle autonomie speciali. In sostanza, il mancato aggiornamento secondo i canoni di legge delle norme riguardanti le entrate fiscali delle autonomie speciali ha finito per indebolire le ragioni della specialità nel loro complesso».

La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento approvato il 4 novembre 2015 a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale ha ribadito la necessità della certezza dei rapporti. In particolare, la Commissione ha rilevato che, malgrado le previsioni statutarie, nei confronti della Regione siciliana -a differenza delle altre Regioni a Statuto speciale- il processo di attuazione dell'autonomia sia in termini di esercizio di nuove competenze sia di compartecipazione alle imposte non ha conosciuto «sostanziali progressi». Pertanto, la Commissione ha evidenziato «l'urgenza» di avviare un processo di attualizzazione dello Stato, così da «definire un quadro certo dei rapporti finanziari» e ha sottolineato che sarebbe stata necessaria «l'attribuzione alla Regione del gettito dei tributi maturati nel suo territorio in ragione della collocazione nel medesimo del fatto cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria».

L'Accordo del 20 giugno 2016 e il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, che ha modificato le Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana, hanno pertanto

contribuito a rivitalizzare l'autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana.

Bisogna notare che mentre la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le altre Regioni a Statuto speciale è stata "decostituzionalizzata", poiché gli Statuti stabiliscono che le loro norme in materia possono essere modificate e ridefinite mediante una legge ordinaria che abbia acquisito il previo consenso della Regione, tale meccanismo non è previsto dallo Statuto siciliano.

Da ciò potrebbero sorgere dubbi di costituzionalità in ordine alla idoneità dell'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 ad incidere, con effetti modificativi, sui rapporti finanziari tra Stato e Regione secondo un percorso procedurale diverso da quello previsto dall'art. 43 dello Statuto siciliano, ancorché nelle more dell'approvazione delle modifiche alle norme di attuazione dello Statuto. Tuttavia, secondo una lettura costituzionalmente orientata dello stesso art. 43 dello Statuto siciliano può ragionevolmente sostenersi che l'Accordo e l'art. 11 sopra citato, invero, risultano sostanzialmente conformi quantomeno al metodo pattizio "quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali" (Corte Costituzionale, sentenza n. 188 del 2016).

In primo luogo, infatti, l'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 ha riprodotto i contenuti dell'Accordo del 20 giugno 2016, perseguendo la finalità immediata di assicurare copertura finanziaria al nuovo quadro dei rapporti già nello stesso 2016, e mettendo in risalto il suo carattere transitorio, in attesa della modifica delle norme di attuazione dello Statuto. In secondo luogo, la legge regionale n. 14 del 2016, che rinvia anch'essa all'Accordo del 20 giugno 2016 per l'individuazione delle risorse in entrata per il triennio 2016-2018, costituisce dimostrazione della volontà del legislatore regionale di aderire all'Accordo, ritenuto soddisfacente per gli interessi siciliani. In terzo luogo, poiché l'Accordo e l'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 hanno correttamente ribadito il ruolo centrale della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto speciale, che le assegna il potere di determinare le norme per l'attuazione dello Statuto, nessuna valenza "sostitutiva" delle prerogative di quest'ultima - ("titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo" (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010) - può ritenersi ascrivibile all'Accordo e, segnatamente, all'art. 11 del decreto-legge n. 113 cit.; invero, trattasi di funzione meramente "anticipatoria", sotto il profilo della provvista finanziaria, di quanto era stato già esitato dai lavori della predetta Commissione nel mese di maggio 2016, dovendosi tener conto delle preminenti esigenze di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici non sempre coerenti con i tempi dei procedimenti normativi.

Il punto definitivo di svolta nei rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana è quindi rappresentato dal decreto legislativo n. 251 del 2016, che, vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2016, ha sostanzialmente recepito le determinazioni della Commissione paritetica espresse nella riunione del 3 ottobre 2016 in ordine alle norme di attuazione dello Statuto sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione.

Si ritiene altresì opportuno sottolineare che l'Accordo del 20 giugno 2016 e le nuove norme di attuazione, previste nel decreto legislativo n. 251 del 2016, superano la logica del parallelismo tra le funzioni e le risorse, che sono assegnate indipendentemente dall'individuazione e dall'attribuzione di conseguenti funzioni; se non fosse stato così, sarebbero stati vanificati gli effetti positivi per la Regione derivanti dall'assegnazione di risorse aggiuntive. L'Accordo, così come recepito dalla legge n. 232 del 2016, invece, obbliga la Regione ad intraprendere vigorosi e improrogabili interventi di riforma e di razionalizzazione dell'apparato e dell'attività amministrativa, così da conseguire non solo risparmi di spesa ma anche un incremento dei livelli di efficienza e di economicità finora piuttosto modesti.

Le stesse Sezioni riunite per la Regione siciliana, oltretutto, in sede di relazione nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale, nel corso degli anni hanno ripetutamente ribadito l'esigenza di una significativa riforma dell'amministrazione regionale, che -proprio alla luce della legge n. 232 del 2016 e dell'Accordo- assume ormai carattere obbligatorio, poiché, in assenza di una riduzione strutturale della spesa corrente, la Regione rischia di subire decurtazioni dei trasferimenti da parte dello Stato.

5.5 Attività svolta dalla Commissione Paritetica ex art. 43 dello Statuto siciliano nel 2016.

La Commissione nel corso dell'anno ha tenuto 6 riunioni (23 e 25 maggio, 18 luglio, 14 settembre, 3 e 21 ottobre);

Oggetto principale di trattazione nel corso di tali riunioni è stata la rivisitazione dei rapporti finanziari Stato-Regione, con particolare riferimento all'IRPEF, a seguito dell'Accordo stipulato tra Stato e Regione il 20 giugno 2016; le relative norme di attuazione, dopo confronto in sede di audizione delle amministrazioni interessate e l'acquisizione delle posizioni formali da parte delle stesse, sono state determinate definitivamente dalla Commissione nella seduta del 3 ottobre 2016 ed emanate mediante decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251.

Altra tematica posta all'ordine del giorno, ma non ancora definita, ha riguardato l'attuazione nella Regione siciliana delle disposizioni del decreto legislativo 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, ivi compresa l'istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione; su tale tema, nel contempo sono stati espletati in ambito regionale ulteriori approfondimenti, anche in raccordo con l'Assemblea Regionale; da ultimo, con delibera n. 85 del 6 marzo 2017, la Giunta regionale ha approvato lo schema di norma di attuazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, ivi compresa l'istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione, che costituirà la posizione regionale nell'ambito del confronto con lo Stato in sede di Commissione Paritetica.

Sempre in ambito regionale risultano in corso approfondimenti sul piano tecnico per la formulazione di proposte al Governo regionale in ordine a schemi di norme di attuazione da sottoporre al confronto con lo Stato in sede di Commissione Paritetica sui seguenti argomenti:

1. trasferimento di beni immobili dallo Stato alla Regione individuati mediante elenco;
2. rivisitazione dei rapporti finanziari in materia di IVA;
3. nuove forme di controllo della Corte dei conti.

INDICE

1. Premessa	1
2. Profili ordinamentali	2
2.1 Processo di attuazione della legge costituzionale n. 3/2001	2
2.2 Ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti regionali e delle autonomie locali	5
2.3 Ruolo delle conferenze	7
2.4 Ricomposizione dei livelli istituzionali secondo l'art. 114	9
2.5 Finanza regionale e locale e controllo della spesa pubblica	11
2.5.1 Lo stato di attuazione dell'art. 119 della Costituzione	11
2.5.2 Il problema della determinazione del fabbisogno sanitario e dei costi dei livelli essenziali di assistenza (LEA)	13
3. Il percorso di adeguamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome alle previsioni dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001	16
3.1 Regione autonoma Valle d'Aosta	16
3.2 Regione Trentino Alto Adige/Südtirol	17
3.3 Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia	17
3.4 Regione autonoma della Sardegna	18
3.5 Regione siciliana	20
4. Sintesi e conclusioni	21
PARTE SPECIALE	
LA SITUAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E NELLE PROVINCE AUTONOME	
30	
1. Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste	31
2. Regione Trentino Alto Adige/Südtirol	34
3. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia	41
4. Regione autonoma della Sardegna	49
5. Regione siciliana	54

Seduta pomeridiana n. 7 di Giovedì 23 marzo 2017

Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente ...* [2](#)

INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI:

Audizione del Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno.

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente ...* [2](#) ,

Pajno Alessandro , *Presidente del Consiglio di Stato ...* [2](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente ...* [27](#) ,

Pajno Alessandro , *Presidente del Consiglio di Stato ...* [27](#) ,

[D'Alia Gianpiero](#) , *Presidente ...* [28](#)

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.45.

Omissis

Audizione del Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione per l'esame della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.

Nel rinnovare i ringraziamenti al presidente Pajno per la sua disponibilità e per la collaborazione che ha con questa Commissione, gli cedo subito la parola per la sua relazione.

ALESSANDRO PAJNO, *Presidente del Consiglio di Stato.* Desidero, innanzitutto, ringraziare il presidente e tutti i componenti della Commissione per la possibilità che mi è stata data, ancora una volta, di intervenire attraverso un'audizione ai lavori della Commissione dopo l'approvazione del documento conclusivo riguardante le forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze, e dopo l'importante relazione del presidente D'Alia sugli stessi temi.

Sia nelle relazioni sia nel documento vengono identificate le questioni fondamentali che si pongono dopo l'esito non confermativo del *referendum*, sicché il punto di partenza non può che essere costituito da quel documento e dalla relazione medesima.

L'esito non confermativo del *referendum* costituzionale ha posto fine a una situazione per la quale, in nome del futuro superamento del bicameralismo paritario e della configurazione del Senato come Camera delle autonomie, si era sostanzialmente avallata la scelta di non modificare la situazione vigente nel raccordo tra Stato e autonomie, così lasciando inattuato le disposizioni che pure su tale raccordo erano chiamate a fornire soluzioni anche temporanee, e tuttavia non inefficaci, e a rinviare altresì interventi di modifica su meccanismi già sperimentati e di indubbio rilievo, come il sistema delle conferenze.

Si tratta di una situazione che, in attesa di interventi futuri riconosciuti migliori, aveva lasciato alla Corte costituzionale la responsabilità di precisare e stabilire in via pretoria condizioni e limiti di funzionamento dei meccanismi di raccordo, così in qualche modo contribuendo, al di là di ogni intenzione, a incrementare il già fin troppo abbondante contenzioso tra Stato e Regioni sulle questioni riguardanti appunto tale raccordo.

Riguardata da questo punto di vista, la vicenda dell'esito non confermativo del *referendum* costituzionale contiene almeno importanti elementi di chiarezza, che a mio modo di vedere non possono essere sottovalutati.

In particolare, prima di tutto nei prossimi tempi non può esservi spazio per il superamento in via di riforma costituzionale del bicameralismo paritario. Cade così il motivo che aveva indotto a ritardare il ricorso ai diversi strumenti già previsti dall'ordinamento.

Una mancata attivazione di questi strumenti si risolverebbe, oggettivamente, al di là delle volontà soggettive degli interessati, nel favorire il perdurare di una situazione di incertezza e nell'affidamento alla giurisprudenza della Corte e soltanto ad essa dell'intero governo del fenomeno, che vede persistere l'assenza di un adeguato raccordo nel circuito della democrazia rappresentativa.

Di conseguenza, a mio modo di vedere non vi è scelta se attuare o meno la previsione costituzionale di cui all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011. L'attuazione appare ormai doverosa.

In questo contesto va posta la questione dell'eventuale idoneità dello strumento dell'intesa a realizzare forme di raccordo volte a riportare il rapporto Stato-Regioni nel circuito parlamentare e non soltanto in quello degli esecutivi.

Acquistano poi un nuovo rilievo gli ulteriori temi da affrontare indicati nel documento della Commissione e nella relazione del presidente, la cui soluzione era stata sostanzialmente demandata al nuovo bicameralismo: il federalismo speciale, l'autonomia speciale, il regionalismo differenziato.

Nel nuovo contesto, va valutata la questione del modo in cui effettuare, in particolare, il mantenimento e la riforma nell'attuale sistema delle conferenze. Questo sistema va anche valutato nella sua struttura obiettiva per comprendere se e in che misura esso può contribuire a dare una risposta al problema della restituzione al circuito democratico rappresentativo delle forme di collegamento tra Stato e autonomie.

Poiché, peraltro, per entrare nel futuro, come diceva Tocqueville, occorre guardare al passato, cercherò di soffermarmi su alcuni punti che riguardano anche la giurisprudenza formatasi sui modi di cooperazione tra i diversi livelli di governo per cercare di trarne alcune indicazioni per il futuro. In particolare, mi soffermerò brevemente sui seguenti punti: la criticità del meccanismo di leale collaborazione tra Stato e autonomie e le soluzioni della Corte costituzionale; la sentenza n. 251 del 2016, il suo valore e le sue indicazioni e qualche accenno alla giurisprudenza successiva; il parere del Consiglio di Stato e gli spunti per il futuro; la struttura dell'intesa e la possibile esportabilità al di fuori dei suoi contesti naturali.

Affronterò poi alcune questioni riguardanti l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011, alcune osservazioni brevi sul sistema delle conferenze e una notazione finale su regionalismo speciale e regionalismo differenziato.

Sappiamo tutti che l'articolo 11, di cui si discute oggi e che è rimesso al centro dell'attenzione

dei lavori della Commissione, non è stato attuato per via dell'attesa dell'attuazione del bicameralismo paritario. Quali criteri sono stati elaborati dalla giurisprudenza per far fronte a questo vuoto? Li ricordo brevemente, anche se sono richiamati nel documento.

Innanzitutto, c'è quello della sussidiarietà legislativa, della cosiddetta chiamata in sussidiarietà (Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, la cosiddetta «sentenza Mezzanotte»). Nella perdurante assenza dell'attuazione dell'articolo 11, si provvedeva attraverso un esercizio della competenza legislativa statale, che prevedeva l'allocatione a se stessa di funzioni amministrative o di funzioni che rientravano nelle competenze delle Regioni, ma si sottolineava la necessità di un'intesa forte in fase attuativa.

Questa giurisprudenza è stata una giurisprudenza flessibile, perché l'intesa forte è andata progressivamente perdendo questo connotato di una forza importante. La giurisprudenza costituzionale ha interpretato questo requisito in modo sempre meno rigoroso. Si è detto, infine, in giurisprudenza che bastava, per assicurare la completezza del fenomeno, la non drastica preminenza della volontà dello Stato.

Il secondo strumento di attuazione è il cosiddetto «paradigma dell'intreccio», che ricorre quando vi è una difficoltà strutturale a individuare gli ambiti materiali di appartenenza della competenza tra Stato e Regioni. Quali criteri venivano utilizzati per risolvere questo paradigma dell'intreccio?

Da una parte, c'era il criterio della prevalenza della volontà dell'uno o dell'altra. Normalmente, si leggeva questo a favore della prevalenza statale. In secondo luogo, nell'impossibilità di stabilire la prevalenza, la giurisprudenza costituzionale invitava a ritenere competente il legislatore statale, salvo regolare l'esercizio della funzione regolamentare e amministrativa successiva a valle della legge, in modo da rispettare il principio di leale collaborazione. C'è una giurisprudenza abbastanza sostenuta in questo senso (sentenze della Corte costituzionale n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 339 e n. 88 del 2009).

Infine, c'è quello che può essere chiamato il «paradigma della forte incidenza». Ove l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato anche in materia di competenza esclusiva sia in grado di determinare una forte incidenza sulle Regioni, si rende necessario che gli atti sub-legislativi, quindi gli atti attuativi, siano posti in essere mediante un contributo cooperativo delle Regioni singolarmente o attraverso la conferenza. Anche qui c'è una giurisprudenza costituzionale molto variegata (sentenze n. 88 del 2003, n. 232 del 2003, n. 134 del 2005, n. 250 del 2009, n. 88 del 2014).

Infine, un ulteriore criterio di risoluzione del problema è quello della reinterpretazione in senso estensivo delle competenze legislative statali a partire dal 2010. Alcune clausole di competenza statale sono state interpretate dalla Corte in maniera piena, in maniera estensiva: quella della «concorrenza» e quella dell'«ambiente» e dell'«ecosistema», quella dell'«ordinamento civile», quella del «coordinamento della finanza pubblica», tutto per riportare la disciplina alla competenza statale.

Quali sono le caratteristiche di questa condizione che veniva fuori dalla giurisprudenza della Corte costituzionale? O, in sostanza, non vi erano forme di collaborazione, e la sussidiarietà legislativa, quella della citata sentenza Mezzanotte del 2003, in realtà non prevede nessuna forma collaborativa, perché attribuisce a un solo soggetto la competenza, in questo caso allo Stato, o una collaborazione, ma non nella fase legislativa, bensì in quella attuativa, fosse questa dell'attuazione della legislazione delegata o anche della fase regolamentare, legata a un'attuazione non legislativa.

Questa soluzione oggettivamente incrementava l'importanza del ruolo del sistema delle conferenze, un sistema che, come sapete, nacque per finalità diverse e che era sempre stato legato all'iniziativa del Governo.

Voglio ricordare a tutti che del sistema delle conferenze, che è disciplinato da un apposito decreto legislativo, vi è cenno anche nella disciplina che riguarda la Presidenza del Consiglio dei ministri perché viene riportato alle competenze del Presidente del Consiglio in materia di rapporti con lo Stato, le Regioni e con le autonomie. La struttura del decreto legislativo n. 30 luglio 1999, n. 303, che disciplina la Presidenza del Consiglio, prevede che la Presidenza del Consiglio sia un

tramite, in alto, con il sistema dell'Unione europea e, in basso, con il sistema delle Regioni e delle autonomie.

Questo sistema fa sì che le conferenze diventino il luogo in cui il sistema regionale e locale nel suo insieme si fa carico dell'interesse generale, un interesse che comprende vari livelli di governi.

È chiaro che la conferenza nasce in un modo specifico, in riferimento cioè al sistema amministrativo, proprio perché le competenze almeno iniziali delle conferenze riguardano l'attività amministrativa-regolamentare. Nasce nell'ambito dei rapporti tra esecutivi, ma acquista progressivamente anche una funzione di partecipazione attraverso forme di pareri a importanti iniziative legislative normalmente governative. Pensate alla legge finanziaria o alla cosiddetta legge di semplificazione.

Voglio adesso richiamare l'attenzione sulla struttura fondamentale delle intese, perché tornerò su questo punto per cercare di valutarne l'esportabilità. L'intesa, strutturalmente, secondo il nostro ordinamento, nasce all'interno dei rapporti tra gli esecutivi, regionali e locali da una parte, ed esecutivo nazionale. È un elemento di composizione degli interessi all'interno degli esecutivi.

Su questo quadro, che ho cercato di delineare spero con chiarezza, è intervenuta quella sentenza della Corte costituzionale, che voi tutti conoscete, la n. 251 del 2016, quella dell'«intreccio inestricabile». Questa sentenza è stata più volte ricordata e commentata, e in sostanza segna uno scarto nella stessa giurisprudenza della Corte, che va dalla tradizionale non applicabilità al procedimento legislativo del meccanismo dell'intesa all'applicazione del principio di leale collaborazione all'attività legislativa, in una dimensione soltanto attuativa della legislazione delegata.

La sentenza, come è noto, afferma che è insufficiente lo strumento del parere e che vi è necessità dell'intesa in caso di competenze cosiddette «inestricabili». In questo senso, dichiara *in parte qua* incostituzionale la legge di delega della riforma Madia nella parte in cui non prevede l'intesa, ma il parere. Sulle competenze inestricabili ci sarebbe, secondo me, molto da dire. Molti giuristi potrebbero affermare che le competenze sono inestricabili fino a quando non sono inestricate. In sostanza, il compito del giurista dovrebbe essere quello di distinguere questo aspetto.

Noi abbiamo su un piano diverso, il piano della giustizia amministrativa, un'indicazione molto semplice e molto chiara, che è quella per esempio della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, per cui le questioni di diritto soggettivo di interesse legittimo sono legate inestricabilmente.

In realtà, tutta la giurisprudenza, nell'ambito di questa giurisdizione, distingue sempre quando la giurisdizione implica rapporti con diritti soggettivi e quando con interessi legittimi, tanto che fa decorrere un termine dell'impugnazione diversamente a seconda che si sia di fronte a un interesse legittimo, un termine di decadenza, se si sia invece di fronte a un interesse legittimo in materia di pubblico impiego non contrattualizzato, per esempio una controversia economica, un termine di prescrizione. In questo caso, è proprio evidente che si rende possibile il superamento di questo tipo di indicazione. Detto questo, comunque la Corte ha ritenuto che ci fosse lì un caso di competenza inestricabile.

Come sapete, a questa sentenza ha fatto seguito il parere del Consiglio di Stato n. 2371 del 2016. Questo parere è stato richiesto dal Ministro della funzione pubblica e aveva per oggetto il «che fare» dopo la sentenza della Corte, il «che fare» in una prospettiva costruttiva, cioè nel senso di cercare di capire se esisteva uno spazio e, nel caso che questo spazio esistesse, quali fossero le condizioni per correggere l'errore rilevato, ma non perdere tutto quello che grossomodo era stato realizzato in quel tempo, soprattutto in materie di grande importanza, e mi riferisco al rapporto di pubblico impiego, al testo unico sul pubblico impiego, alla questione delle società partecipate, questioni che avevano occupato Governo e Parlamento per diverso tempo.

Questo parere del Consiglio di Stato porta alcune indicazioni fondamentali: innanzitutto, la necessità di portare a termine le riforme amministrative. Si dice, cioè, che per quanto possibile il sistema delle riforme amministrative deve essere portato a compimento.

Questo è importante, perché nella logica della legge Madia le riforme amministrative fanno

corpo, cioè non possono essere segmentate. Hanno di fronte un tentativo – vedremo se riuscirà – di cambiare all'interno il sistema amministrativo nel suo complesso. È un tipo di riforma che cambia ad esempio gli strumenti. Per la prima volta nell'ambito delle riforme amministrative, sono previste per esempio anche riforme di modelli societari.

Normalmente, quello societario era un modello tradizionale di diritto comune: la riforma registra la presenza di quella giurisprudenza della Corte costituzionale, che a far data dal 2007-2008 considera invece quelli societari come modelli organizzativi dell'amministrazione, con il limite che con essi non si eserciti attività imprenditoriale in senso proprio. È un dato estremamente importante dal punto di vista del giurista e anche della strumentazione amministrativa.

Forse, il quadro di riferimento più significativo di quella riforma può essere legato al quadro precedente delle cosiddette riforme Bassanini: come le riforme Bassanini, si tratta di un tentativo di considerare l'amministrazione nel suo complesso. Portare a termine le riforme amministrative è, quindi, la prima indicazione.

La seconda è che non sono necessari interventi sulla legge 7 agosto 2015, n. 124, perché la sentenza è autoapplicativa, cioè sostituisce direttamente, al parere, l'intesa.

Qual è l'incidenza della sentenza? Lo stesso testo della Corte lo dice con chiarezza: esclusivamente la legge delega e non i decreti delegati. Non vi è, quindi, un effetto cassatorio sui decreti delegati: se i decreti delegati sono considerati illegittimi, dovrà darsi luogo a un giudizio di costituzionalità su quello stesso decreto. Indica, sostanzialmente, la generica necessità di utilizzare strumenti correttivi del vizio indicato; indica anche una possibile sanatoria, sia pure in un paragrafo, il paragrafo 9 della sentenza, l'ultimo, molto breve, con cui si dice che si dovrebbero trovare dei mezzi correttivi e vengono implicitamente indicati i decreti correttivi come possibile luogo delle sanatorie.

Voi sapete che nella riforma Madia, come in altre riforme degli ultimi anni, si prevede la possibilità del primo decreto delegato e, dopo un certo periodo di tempo, di un decreto eventualmente integrativo e correttivo che serva a correggere alcuni errori di funzionamento.

Qui l'aspetto interessante è che il decreto correttivo viene indicato o sembra essere indicato si potrebbe dire per correggere la legge di delegazione, non per correggere il decreto delegato. È vero anche che, però, dovendosi fare applicazione della disciplina vigente al momento dell'emanazione del decreto, del decreto correttivo non si può fare applicazione se non con la struttura correttiva che la Corte costituzionale ha introdotto. Quando adottato il decreto correttivo e faccio riferimento all'intesa, non faccio altro che applicare la legge vigente al momento dell'emanazione di quel provvedimento, secondo la regola ben nota espressa dal brocardo *tempus regit actum*, quindi da questo punto di vista con una indicazione specifica.

Questi strumenti specifici sono, quindi, indicati – naturalmente, non poteva essere diversamente – nel parere del Consiglio di Stato nell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, quindi dei decreti legislativi correttivi con quel meccanismo dell'intesa previsto dal testo unico sull'autonomia.

Quale deve essere l'oggetto dell'intesa? Il parere dice che devono essere tutte le norme del decreto. In sostanza, la Corte non ha provveduto a scandire norma per norma l'indicazione di una possibile incostituzionalità, ma ha indicato che l'intero meccanismo è incostituzionale nella parte in cui non prevede l'intesa. Non c'è, quindi, un'analisi delle singole disposizioni, se possano o meno essere considerate delegate. In questo quadro, è assolutamente ragionevole pensare che l'intesa riguardi il complesso delle norme. Forse, può essere più complicato, ma certamente è più sicuro per assicurare il rispetto della sentenza della Corte.

Si afferma poi in questo parere che l'efficacia temporale dei decreti correttivi può anche essere retroattiva *ex tunc*. A fondamento di questo, che cosa si porta? Un argomento effettivamente tratto dalla teoria generale del diritto: poiché le due parti sono presenti, sistema regionale e sistema statale, sia pure negli esecutivi, queste due parti hanno nella loro disponibilità gli effetti del decreto. È una materia disponibile, quindi le parti, se concordano in questo senso una clausola di retroattività, in qualche modo possono andare avanti. È chiaro che il parere cerca di valorizzare al

massimo la continuità, cioè quello che bisogna fare.

Si pone, infine, l'ultimo parere: a che cosa si riferisce questo meccanismo dell'intesa che deve sostituire il parere con riferimento all'attività legislativa? Si riferisce a tutto il novero delle possibilità dei modi, delle forme in cui si attua la dimensione legislativa o si riferisce a dei procedimenti specifici?

Il parere non indugia su questo, ma è chiaro nell'indicazione. Il riferimento è al solo procedimento di legislazione delegata, e non ad altri, perché sono questi procedimenti di legislazione delegata, e non di altri come quelli di legislazione ordinaria, che finiscono per essere attratti con la procedura di leale cooperazione. Non possono essere utilizzati vincoli procedurali diversi e ulteriori.

Questo è legato, per un verso, alla struttura della sentenza, che dice con chiarezza che si riferisce alla legislazione delegata; per altro verso, a considerazioni di carattere generale, perché un meccanismo diverso probabilmente imporrebbe un cambiamento del procedimento legislativo, che ha copertura costituzionale, e quindi non potrebbe essere utilizzato allo stesso modo.

Perché vi ho fatto questa sintesi? Non solo per cercare di dare il quadro del problema e ciò che può essere utilizzato di questa giurisprudenza dopo, ma per cercare di capire se, come qualcuno ha detto, questo strumento dell'intesa può essere utile al di fuori del suo ambiente naturale, cioè esportandolo con riferimento all'attività di legislazione «ordinaria».

La mia impressione, e questo approccio a mio modo di vedere dovrebbe renderlo abbastanza evidente, è che vi è una difficoltà, se non addirittura un'impossibilità di esportare l'intesa al di là dell'attività di delegazione legislativa e, più in generale, al di là della fase attuativa della disposizione, sia che questa fase attuativa si attui attraverso una legge di delegazione, sia che si attui attraverso strumenti di normazione secondaria e regolamentare. Perché?

Come ho detto, sul piano testuale la sentenza fa riferimento solo alla delegazione. Estendere quell'intesa di cui la sentenza parla al di fuori della delegazione legislativa significherebbe modificare il procedimento legislativo, che ha invece copertura costituzionale, quindi non si può modificare.

L'intesa poi ha una sua intrinseca, a mio modo di vedere, non idoneità. Noi siamo giuristi positivi e partiamo dal diritto positivo: l'intesa è uno strumento, come ho detto, che suppone la presenza dell'esecutivo nazionale e degli esecutivi regionali e locali. Inoltre, è uno strumento che è sempre stato utilizzato in una fase attuativa, non in una fase di tipo progettuale, come quella legislativa.

Queste osservazioni, a mio modo di vedere, dimostrano la sostanziale impossibilità di utilizzare questa forma dell'intesa come fondamento di ulteriori rapporti collaborativi nell'ambito di organi che siano parlamentari legislativi, quindi non al di fuori degli esecutivi.

D'altra parte, e qui c'è un'altra osservazione da fare, sarei abbastanza attento nel considerare questa giurisprudenza della Corte costituzionale, che pure è importante e alla quale tutti dobbiamo prestare attenzione, come consolidata.

Siamo di fronte a quello che noi chiamiamo *overruling*, un cambiamento di giurisprudenza, un cambiamento di indirizzo, con un meccanismo anche improvviso. Certe volte, per esempio, gli *overruling* vengono annunciati, mentre qui c'è stata un'applicazione immediata. Per carità, è del tutto legittimo, ma il problema è capire se questo è un *overruling* che acquisterà stabilità o non l'acquisterà.

Allo stato degli atti, io credo che non possiamo considerare quest'esito come assoluto, sia perché la sentenza è recente, ed è una sola; sia perché alcune sentenze successive sembrano non tenere in considerazione questo progetto.

Mi riferisco, in particolare, alla sentenza n. 32 del 2017, una sentenza successiva che dice testualmente: «Questa Corte ancora di recente ha ribadito il principio, proprio in riferimento all'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, secondo cui “un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa” (sentenza n. 205 del 2016). Ad ogni modo, poiché le disposizioni impugnate devono tutte essere ascritte, come si è detto, a plurimi titoli

di competenza statale, nessuna violazione della leale collaborazione può essere imputata allo Stato, non essendovi alcuna competenza regionale incisa».

Qui, come vedete, il lungo problema delle competenze inestricabili non viene affrontato e viene risolto in due modi. Da una parte, la Corte ribadisce il principio tradizionale se vi è esercizio di funzione legislativa, e quindi non distingue tra la legislazione delegata e la legislazione ordinaria o altro; dall'altra, risolve tutto in concreto dicendo che vi sono plurimi titoli di competenza statale.

Questo è un segno del fatto che la giurisprudenza della Corte ancora non si è consolidata su questo principio. Utilizzerei, quindi, come è ovvio, questi strumenti, ma starei anche un po' attento a vedere se questo possa diventare uno strumento consolidato. In una giurisprudenza ancora successiva, dello stesso anno 2016, viene utilizzato il principio di prevalenza per risolvere le questioni, quindi non c'è questo ritorno al principio delle competenze inestricabili, tra l'altro anche molto problematiche sotto diversi aspetti.

Le osservazioni che precedono dimostrano, a mio modo di vedere, che se si vuole passare a una diversa stagione del rapporto cooperativo tra Stato e Regioni, occorre procedere con l'attuazione del famoso allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011 e pensare ad altre soluzioni costituisce secondo me un fuor d'opera.

Perché questo adempimento è, a mio modo di vedere, necessario e in qualche modo doveroso istituzionalmente. Perché il fallimento del *referendum* sulla riforma costituzionale esclude che possano esserci strumenti diversi a Costituzione invariata. Le soluzioni giurisprudenziali, per quanto ricercate, sono oggettivamente insufficienti e una certa insufficienza manifestano anche i meccanismi dell'intesa per le ragioni che ho cercato di esprimere.

Penso che occorra partire senza farsi impressionare eccessivamente dalle difficoltà, che pure l'attuazione dell'articolo 11 presenta. Dico anche che l'attuazione dell'integrazione della Commissione bicamerale con la rappresentanza regionale non suppone l'abbandono del «sistema delle conferenze», ma semmai la sua parziale modificazione o, in qualche limite, forse un parziale ridimensionamento per evitare sovrapposizioni per la sua messa a punto, ma il sistema delle conferenze rimane importante. Anzi, vorrei dire che il combinato disposto tra integrazione della Commissione bicamerale e attuazione di un sistema delle conferenze più efficiente potrebbe offrire una copertura complessiva del rapporto Stato-Regioni a tutte le forme di collaborazione tra Stato e autonomie.

Veniamo adesso all'attuazione dell'articolo 11. Nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, l'attuazione dell'articolo 11 è un *second best*, perché il *first best* sarebbe l'attuazione del bicameralismo. Su questo tema molte indicazioni preziose sono contenute nel documento della Commissione, nella relazione del presidente D'Alia, quindi non cercherò di svolgere tanto quelle indicazioni. Anche nei lavori del Comitato paritetico della XIV legislatura si trovano moltissime cose di grande utilità che possono essere utilizzate. Sinteticamente cercherò di richiamare l'attenzione su alcuni profili.

C'è un profilo generale, che per il giurista è interessante, che non può essere passato sotto silenzio: vi è un intreccio tra la giurisprudenza costituzionale che si è formata in questo periodo e le prassi instauratesi prima dell'attuazione dell'articolo 11. Il quesito è: può essere utilizzata la giurisprudenza costituzionale per configurare il modo di essere della Commissione integrata? O, detto più semplicemente, questa giurisprudenza costituzionale ci dice qualcosa sul modo con cui questa Commissione integrata deve essere utilizzata?

Qui le risposte devono essere prudenti. La prima risposta sarebbe, naturalmente, favorevole: sì, perché la giurisprudenza della Corte descrive in via generale la natura della relazione cooperativa tra Stato e Regioni. Una seconda risposta potrebbe essere più prudente: sì, ma con grande attenzione, perché questa giurisprudenza si è sviluppata proprio perché l'articolo 11 non era stato attuato. Se ne deduce che l'attuazione dell'articolo 11 potrebbe portare anche qualche mutamento nella giurisprudenza successiva; questa stessa giurisprudenza potrebbe, in presenza dell'attuazione dell'articolo 11, essere dunque in parte rivista.

Credo che esista una risposta ragionevole tra queste due opzioni possibili e ho cercato di identificarla provando a capire quali sono i punti saldi che la giurisprudenza della Corte ha identificato nel rapporto tra Stato e Regioni e che debbono, probabilmente, caratterizzare anche quella forma di cooperazione che sarebbe attuata con l'articolo 11. Sintetizzerei così.

L'articolo 11 sancisce in via formale una forma di federalismo cooperativo ed è importante per questo, perché è un'affermazione di questa forma di federalismo. Questo ci consente anche di superare alcune incertezze sul tipo di federalismo (competitivo, non competitivo). Qui l'idea di fondo è la cooperazione tra Stato e Regioni.

Questo federalismo cooperativo ha un carattere preciso ed è tale da richiedere sempre la presenza di Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali. È, quindi, un federalismo che ha una struttura già configurata.

Il problema si pone per le Province, come voi sapete, per la legge Delrio e per la mancata conferma della riforma costituzionale. Penso che in questo momento, in mancanza della riforma costituzionale, le Province non possano essere tirate fuori da questa indicazione.

Il sistema risultante dall'attuazione dell'articolo 11, quello che si andrà a fare, non può essere meno ricco e meno intenso di quello che è stato complessivamente delineato dalla Corte nel periodo di inattuazione dell'articolo 11. Non possiamo, con l'attuazione dell'articolo 11, far retrocedere la qualità dei rapporti a una condizione diversa da quella che c'era nel rapporto tra Stato e autonomie.

Quali sono poi gli elementi fondamentali del meccanismo cooperativo predisposto dalla Corte costituzionale? Quali sono questi elementi?

Questa cooperazione deve essere efficace, quindi non può essere un mero coinvolgimento, non può risolversi in un mero parere e deve essere una cooperazione efficace. Questa cooperazione non deve essere legata alla buona volontà, ma trasformarsi in meccanismi giuridicamente efficaci e apprezzabili. In terzo luogo, però, la cooperazione non può accettare lo stallo a tempo indeterminato, cioè non può diventare uno stallo, deve esserci un modo di uscire dal sistema, deve essere prevista una via di fuga dallo stallo. Questo è il quadro.

La cooperazione poi deve tener presente che l'attuazione dell'articolo 11 si riflette in regole che riguardano, questa volta sì, il procedimento legislativo. Il secondo comma dell'articolo 11 detta, infatti, alcune norme anche sul modo di votazione in relazione ai pareri resi e la loro trasformazione in emendamenti, quindi interviene sul procedimento legislativo.

L'articolo 11 si riflette sul procedimento legislativo in generale, quantomeno con riferimento alla precedente legislazione ordinaria. Così si introduce, a mio modo di vedere, nella misura delle norme previste dall'articolo 11, un possibile sindacato della Corte costituzionale sul procedimento legislativo. In altri termini, qualcuna delle parti potrebbe far valere la violazione dell'articolo 11 davanti alla Corte costituzionale, perché qui c'è un procedimento previsto da una norma costituzionale, quale è l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Potrebbe rimanere aperta una questione sulla decretazione d'urgenza, che ha livelli del tutto diversi. Certamente, la decretazione d'urgenza in quanto tale non può essere soggetta a questi meccanismi. Forse, qualche riflessione andrebbe fatta sulle leggi di conversione, che invece potrebbero avere qualche spazio, ma è un tema ancora tutto da affrontare.

Veniamo adesso all'articolo 11. Che tipo di disposizioni contiene l'articolo 11? Contiene due tipi di disposizioni: nel primo comma, una norma sull'integrazione possibile, cioè una norma su una facoltà data dall'ordinamento di prevedere quest'integrazione; nel secondo comma, una norma sul procedimento legislativo dei progetti di legge presi in considerazione quando si sia scelto di procedere all'integrazione. Dà, quindi, un'indicazione.

Ora, l'articolo 11 pone un problema delicato di rapporto tra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e legge statale. Perché?

Secondo la norma costituzionale, la scelta per l'integrazione è riservata ai regolamenti parlamentari, quindi sono i regolamenti parlamentari che devono operare questa scelta, senonché la Commissione bicamerale per le questioni regionali si innesta su una disposizione costituzionale, l'articolo 126, che contiene una riserva di legge per la riforma della Commissione e per le modalità

della sua costituzione. Ne deriva che la scelta per la semplice integrazione può farsi luogo mediante regolamento parlamentare, come è espressamente previsto, e sempre attraverso il regolamento parlamentare può essere disciplinato il funzionamento della Commissione.

Vi sono, però, dei profili che probabilmente chiedono anche un intervento diverso. Vi potrebbe essere necessità di intervento legislativo ove si dovesse scegliere se modificare la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, eventualmente riducendo il numero dei componenti appartenenti al Parlamento nazionale.

Un'operazione di questo genere, siccome incide sulla norma primaria coperta da riserva di legge, l'articolo 126 della Costituzione, non può essere fatta che con legge statale. Perché dico questo? Nel dibattito è stato giustamente osservato che, per evitare formazioni pletoriche, entrambe le rappresentanze dovrebbero essere limitate.

A mio modo di vedere, potrebbe esservi comunque spazio per la legge ordinaria tutte le volte che si superi la questione della mera integrazione e del mero funzionamento, cioè tutte le volte che si vada al di là di questi ambiti, riservati direttamente dalla Costituzione al regolamento parlamentare.

Un problema rilevante si pone, ad esempio, con riferimento alla questione riguardante la designazione di rappresentanti di Regioni ed enti locali. Questo profilo va certamente lasciato all'autonomia delle Regioni, ma ci si può porre il problema: va lasciato all'autonomia delle singole regioni o del sistema regionale e locale nel suo complesso?

Probabilmente, la risposta più coerente sarebbe la seconda. In questo caso, una legge statale, che attraverso il meccanismo delle conferenze esistente possa essere contrattata, negoziata con il sistema regionale e locale per prevedere un sistema comune al sistema regionale, potrebbe costituire una buona risposta al problema.

Sul numero e sulla composizione viene richiamata l'attenzione sull'assoluta necessità della pariteticità di questa Commissione e sulla necessità, come dicevo prima, per legge di diminuire anche i componenti statali, perché son troppi. Sulla designazione delle Regioni vi ho detto.

Sarebbe utile che fossero presenti rappresentanti dei Consigli regionali, ma anche rappresentanti dei Governi. I Consigli regionali integrano il profilo legislativo, ma avere presente anche chi è responsabile dell'attuazione delle politiche potrebbe essere utile.

Relativamente alla composizione degli enti locali, qui si parla dei Consigli delle autonomie locali o della componente locale della conferenza.

Entrambe le soluzioni hanno dei profili problematici. Riunire i Consigli delle autonomie locali, che pure sarebbe logico sul piano generale, spesso non è facile. La componente locale della conferenza avrebbe bisogno forse di una copertura, perché sono presenti ANCI e UPI, che sono associazioni, come sapete, non riconosciute, non hanno la stessa struttura. Comunque, uno di quei due sistemi va bene, purché si vada avanti.

Il voto, infine, dovrebbe essere sempre per componenti, e non potrebbe essere altrimenti, perché verrebbe meno il senso di questa modifica.

C'è un problema poi di interpretazione dell'articolo 11, primo e secondo comma. Quando si parla di integrazione, il tema che si pone è: l'integrazione suppone una partecipazione della componente regionale e locale limitatamente a quei procedimenti legislativi presi in considerazione dal comma 2 o anche con riferimento a profili più ampi?

Secondo me, è possibile provvedere, perché la norma in generale dice che è possibile provvedere all'integrazione. Perché, quindi, l'integrazione non dovrebbe essere possibile – è nel dominio dei regolamenti parlamentari – a eventuali altri profili? Il riferimento, per esempio, è a eventuali pareri e iniziative non coperte da previsione costituzionale per quanto riguarda il procedimento legislativo.

L'articolo 11, comma 2, invece, contiene a mio modo di vedere una norma su competenze tipiche e funzioni integrate. Quella norma, a mio avviso, va interpretata in modo restrittivo, altrimenti avremmo una dilatazione tale delle competenze della Commissione integrata che tecnicamente potrebbe rivolgersi a materie le più disparate. Questo non solo costituirebbe un

aggravio al procedimento legislativo, ma toglierebbe secondo me anche la *mission*, il senso proprio dello scopo. Se voglio raggiungere un risultato, devo mirare a questo risultato e non estenderlo troppo. Naturalmente, le eventuali possibili norme dei regolamenti parlamentari dovrebbero evitare, appunto, lo stallo nel procedimento legislativo, perché questo sarebbe un problema grave.

Veniamo, adesso, alle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città e Conferenza unificata. Si può porre una prima questione.

Le conferenze, se venisse attuato l'articolo 11, conserverebbero una competenza sull'attività legislativa? Voi sapete che l'accordo riguarda anche i profili attuativi regolamentari di legislazione delegata e vi sono anche pareri su iniziative legislative importanti.

Ora, mentre sulla legislazione delegata e sui profili regolamentari non vi è nessun problema – secondo me, quella competenza è importante, deve restare, perché resta nella fase attuativa della disciplina – forse qualche problema si può porre nella sovrapposizione che potrebbe esserci tra attività della commissione integrata e parere generale su un procedimento legislativo generale. Qui forse bisognerebbe fare una riflessione per evitare delle sovrapposizioni.

Abbiamo adesso la sede parlamentare, che è la sede propria per queste cose. Quella era una sede di supplenza. Rimane valido, invece, tutto ciò che riguarda sia la legislazione delegata sia l'eventuale attuazione di regolamenti attuativi della disposizione.

Devo dire anche che le conferenze hanno svolto un ruolo molto importante, addirittura prima della stessa modifica del Titolo V. Di questo sono stato anche testimone. Durante l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ho svolto anche le funzioni di commissario straordinario del Governo per il federalismo amministrativo. Allora, abbiamo fatto l'unico trasferimento di risorse finanziarie umane e strumentali dallo Stato alle Regioni e agli enti locali in attuazione delle leggi Bassanini.

In quel caso si ricorse a uno strumento di grande interesse: quest'operazione fu preceduta da un'intesa tra Stato e Regioni sui profili finanziari e sui modi di interpretare i bilanci recessivi. La mia idea fu la seguente: mettiamo insieme la Ragioneria generale dello Stato e le ragionerie generali delle Regioni e dei Comuni perché queste trovino un linguaggio comune.

Effettivamente, questo strumento ha funzionato, perché consentì di fare quell'operazione, quei trasferimenti di risorse, funzioni e così via. Lo strumento della conferenza, quindi, ha avuto un ruolo importante già prima della riforma del Titolo V. Sono stati da qualcuno indicati come strumento di governo del federalismo amministrativo.

Le conferenze dovevano avere, in particolare la Conferenza unificata, un ruolo importante anche nel federalismo fiscale. Ricordate i provvedimenti sul federalismo fiscale che attribuivano un ruolo significativo a questa conferenza. Le conferenze hanno, quindi, un ruolo istituzionale importante. Sono previste, come vi dicevo, dallo stesso decreto legislativo che disciplina l'organizzazione e il funzionamento della Presidenza del Consiglio.

Naturalmente, le conferenze presentano anche alcuni profili di criticità, che sinteticamente possono essere indicati nel modo seguente. C'è una certa sovrapposizione tra il livello politico e il livello amministrativo, cioè la conferenza segue un livello amministrativo e, a un certo punto, fa un salto politico quando arriva all'ultimo momento dell'approvazione. Qui forse occorrerebbe distinguere meglio i due profili.

C'è un collegamento più difficile con il sistema di funzionamento delle amministrazioni centrali e con il cosiddetto pre-Consiglio dei Ministri, quello che esamina i provvedimenti che saranno portati in Consiglio dei ministri. Lì una presenza direttamente della conferenza, non attraverso il Ministro per gli affari regionali, potrebbe essere utile per dare più corpo.

La conferenza è oggi totalmente assorbita dalla figura del Presidente del Consiglio e dal Ministro per gli affari regionali. Si potrebbe pensare alla costituzione di forme collaborative paritetiche tra Stato e Regioni.

Interverrei poi sulla struttura, oggi un po' barocca (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città, che si riunisce molto meno), per un'unica conferenza con due sezioni, che si riuniscono separatamente per gli affari che le riguardano, e insieme per le questioni comuni. Sarebbe sempre

importante il voto per componenti; sarebbe importante anche una co-presidenza o presidenza a turno di rappresentante statale e di un rappresentante regionale. Potrebbe essere importante la costituzione di un ufficio di segreteria comune e non di un ufficio di segreteria che è una struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio.

Infine, passo a qualche indicazione sugli Statuti speciali, tema posto ancora dalla relazione.

Io vorrei suggerire due piste di riflessione che devono a mio modo essere realizzate per portare avanti questi progetti, innanzitutto su autonomie speciali, così come previste dagli Statuti delle varie Regioni, e autonomie differenziate, così come previste dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Occorrerebbe chiedersi quali sono gli elementi di differenza e gli elementi di assonanza tra questi due tipi di autonomia, che nascono da condizioni diverse. La condizione dell'autonomia speciale nasce dal riconoscimento di una condizione storica, che può essere culturale, linguistica, ma anche legata allo sviluppo economico. L'autonomia differenziata nasce dalla considerazione che un salto di qualità delle competenze regionali potrebbe assicurare meglio la qualità del servizio al cittadino, per cui in quel momento quella Regione può rispondere in modo più efficace all'esigenza. C'è in entrambi i casi l'esigenza di promuovere la qualità della vita del cittadino, ma i punti di partenza sono diversi. Questa riflessione certe volte secondo me non viene fatta. Dovremmo farla in modo specifico.

Se poi occorre, come è giusto fare, proseguire con le autonomie speciali, credo che dovremmo porci oggi il problema di identificare in modo specifico la *mission*, la missione di queste autonomie speciali.

La mia idea è che le autonomie speciali, in generale, fatte salve le differenze, dovrebbero servire ad anticipare i processi di cambiamento, non a costituire un elemento con cui si ratifica *a posteriori* un cambiamento avvenuto nella legge statale, ma con cui si sperimenta una soluzione più avanzata di quella che l'ordinamento generale dà, in modo da consentire per una riflessione futura di mettere a fattor comune quella esperienza.

Questo me l'ha detto la lettura di alcuni dibattiti ormai risalenti sulle autonomie speciali, in particolare sull'autonomia della mia Regione. Io sono siciliano, ho fatto qualche lettura in quel senso, e ricordo alcuni discorsi interessanti dell'allora Presidente della Regione, poi Ministro dell'interno, Franco Restivo, che richiamava moltissimo l'attenzione su questo maggior servizio ai cittadini e su una modernizzazione del servizio, quindi sulla possibilità che strumenti attuativi meno barocchi di quelli che esistevano a livello statale potessero essere utilizzati.

C'è anche in parte l'esperienza. Talvolta, l'autonomia speciale è servita anche a frenare nel tempo l'attuazione di riforme che funzionavano nel resto del Paese. Un esempio per tutti, se volete banale, è quello che riguarda la legge 7 agosto 1990, n. 241, entrata in vigore nelle varie Regioni dopo che l'hanno recepita con un testo identico. Da questo punto di vista, dovremmo evitare che le autonomie speciali funzionino in questo modo. Dovrebbero funzionare, invece, in relazione al miglioramento, a un dinamismo maggiore per quanto riguarda i cambiamenti.

Quanto alle questioni riguardanti le autonomie speciali, un ruolo speciale ce l'ha quella del funzionamento delle Commissioni paritetiche. Su questo ho già svolto a suo tempo una mia audizione e mi richiamo a quello che si è detto. Quello che è carente è il raccordo tra le Commissioni paritetiche e la fase successiva.

Lì molti strumenti potrebbero essere utilizzati, da quello del silenzio-assenso per l'approvazione di certi provvedimenti, a quello di un obbligo di esame da parte del Consiglio dei ministri degli schemi di provvedimenti adottati. Una certa codificazione del procedimento di formazione del decreto delegato potrebbe portare a compimento queste cose.

Vi chiedo scusa se vi ho intrattenuto a lungo su tutti questi profili, ma questo era il tema che era stato posto e ho cercato di dare una risposta.

La mia idea, conclusivamente, è che siamo in una fase particolare, nella quale non ci assiste più la prospettiva della riforma costituzionale. Tra l'altro, è una prospettiva presente anche nell'articolo 11, che a sua volta contiene una forma provvisoria, in previsione dell'approvazione della riforma costituzionale. Adesso dobbiamo attuare una disciplina che non è stata attuata e che nella stessa

configurazione legislativa è provvisoria. Secondo me, questa è la prima scelta, la scelta più urgente.

Attorno a questo va costituito tutto il sistema delle conferenze. Abbiamo, però, un'esperienza già importante, e quindi con piccoli ritocchi secondo me questi sistemi possono funzionare insieme.

L'augurio è che si realizzi quel profilo cooperativo scritto nelle nostre norme costituzionali.

PRESIDENTE. La ringraziamo, presidente. La relazione ci fornisce una serie di spunti di riflessione concreta sul percorso che vorremmo fare e che vorremmo proporre al Parlamento. È stato molto utile, tra l'altro, anche il suo contributo sulla parte relativa al rapporto tra Governo, Parlamento e Conferenza Stato-Regioni da definire grazie anche al parere del Consiglio di Stato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016. Come Commissione, abbiamo chiesto ai Presidenti di Camera e Senato di esaminare anche gli schemi di decreti legislativi.

È chiaro che questo porrà alcuni problemi. Ne cito uno: che cosa può succedere nel caso in cui il Parlamento chieda al Governo di modificare parte degli schemi di decreti legislativi che siano stati già oggetto d'intesa?

ALESSANDRO PAJNO, *Presidente del Consiglio di Stato*. Bisognerebbe rifare l'intesa.

PRESIDENTE. Esattamente. È chiaro che la sentenza apre una serie di scenari, rispetto ai quali cerchiamo anche come Commissione, ancorché non integrata, di dare un contributo per sminare un po' di problemi in via preventiva anche dal punto di vista del contenzioso. È evidente, però, che l'unico percorso che abbiamo davanti, difficile ma necessario, è quello dell'attuazione dell'articolo 11.

Ringrazio il presidente Pajno. Ringrazio i colleghi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.45.

