

---

XVII LEGISLATURA

---

Doc. **XVI-bis**  
n. **11**

# COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

## RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA

### SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI

*Approvata nella seduta del 10 maggio 2017*

(Relatori: on. **D'ALIA**, alla Camera dei deputati, sen. **ORRÙ**, al Senato della Repubblica)

---

*Trasmessa alle Presidenze l'11 maggio 2017  
(ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera e dell'articolo 50,  
comma 1, del Regolamento del Senato)*

---

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA  
LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUA-  
ZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

**INDICE**

---

<b>1. L'integrazione delle Commissioni parlamentari per le questioni regionali</b> .....	<i>Pag.</i> 5
1.1. L'istruttoria nella XIV legislatura sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 .....	» 9
1.2. Le fonti per l'attuazione dell'articolo 11 .....	» 10
1.3. Composizione e integrazione della Commissione ..	» 10
1.4. Competenze della Commissione integrata .....	» 12
1.5. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione integrata .....	» 14
1.6. Effetti dei pareri sul procedimento legislativo ....	» 17
1.7. La fase transitoria .....	» 21
<b>2. La razionalizzazione del « sistema delle conferenze »</b> .....	» 22
<b>3. La revisione e l'attuazione degli Statuti speciali</b> ..	» 24
3.1. L'attuazione delle norme degli Statuti speciali ...	» 24
3.2. La revisione e l'attuazione delle norme statutarie concernenti l'autonomia finanziaria .....	» 26
3.3. La revisione degli Statuti speciali .....	» 28
<b>4. Il riordino degli enti di area vasta</b> .....	» 29

PAGINA BIANCA

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato 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 del dicembre 2016.

La strada indicata dalla riforma costituzionale, con il superamento del bicameralismo paritario e la configurazione del Senato quale Camera delle autonomie e con la revisione del titolo V, non risulta allo stato più percorribile. Restano peraltro sul tappeto i problemi a cui il nuovo assetto istituzionale intendeva dare una risposta, *in primis* l'individuazione di forme di raccordo tra Stato ed autonomie territoriali che consentano un più rapido ed efficace raggiungimento di posizioni condivise, una semplificazione del quadro dei relativi rapporti ed il superamento del contenzioso istituzionale.

Con la presente relazione all'Assemblea, 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.

Nel corso della fase istruttoria, è stata svolta un'ulteriore breve indagine conoscitiva, deliberata il 9 febbraio 2017, mirata all'individuazione di proposte concrete ed operative volte a completare il quadro istituzionale delineato dalla riforma costituzionale del 2001, che può allo stato ritenersi consolidato, adeguando finalmente ad essa le procedure parlamentari.

La Commissione ha pertanto svolto, tra il 15 febbraio ed il 6 aprile 2017, le audizioni di professori universitari esperti della materia (Antonio D'Atena, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Stelio Mangiameli), rappresentanti del Governo (Ministro per gli affari regionali e le autonomie Enrico Costa, Ministra per i Rapporti con il Parlamento Anna Finocchiaro, Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Maria Elena Boschi, Sottosegretario di Stato agli Affari regionali e alle autonomie Gianclaudio Bressa), rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ANCI, UPI, UNCEM) e rappresentanti delle supreme magistrature amministrativa e contabile (Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, Corte dei conti).

## **1. L'integrazione delle Commissione parlamentare per le questioni regionali**

I soggetti auditi hanno convenuto sulla necessità di riconoscere una sede parlamentare di dibattito e confronto sulle questioni relative agli enti territoriali, individuata nella Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali, in attuazione delle previsioni di rango costituzionale della

riforma del Titolo V del 2001, recate dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'integrazione della Commissione era delineata dall'articolo 11 come una soluzione-ponte in attesa di una più ampia riforma costituzionale che trasformasse il Senato in una Camera delle autonomie, trasformazione che avrebbe costituito la via maestra per un regionalismo compiuto. Il dibattito svoltosi all'inizio della XIV legislatura finalizzato all'attuazione dell'articolo 11 si era infatti arrestato proprio a seguito dell'avvio dell'*iter* legislativo della riforma costituzionale che configurava il Senato come una Camera federale, riforma che non ha superato il vaglio del *referendum* del giugno 2006.

L'esito non confermativo del *referendum* relativo alla seconda riforma costituzionale approvata dal Parlamento sul tema impone di procedere all'attuazione dell'articolo 11, che costituisce allo stato l'unica forma di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali prevista a livello costituzionale, in un assetto che può oramai ritenersi consolidato.

Come evidenziato nel corso dell'indagine conoscitiva, la tempestiva messa in opera della Commissione bicamerale in composizione integrata avrebbe consentito alla stessa di costituire una sorta di « laboratorio » per il confronto istituzionale tra Stato ed enti territoriali, prefigurando un modello e fornendo spunti per l'elaborazione di soluzioni costituzionali di più ampia portata.

La mancata attuazione dell'articolo 11 ha costituito per il Parlamento una sostanziale rinuncia ad una funzione essenziale nell'attuale sistema di *governance* multilivello, la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo. Le assemblee parlamentari costituiscono invece la sede naturale per la realizzazione del principio di leale collaborazione – soprattutto, ma non solo, nell'ambito del procedimento legislativo – sede che consente di riportare nel circuito della democrazia rappresentativa l'adozione di scelte di fondamentale importanza per la vita dei cittadini.

È lo stesso articolo 5 della Costituzione che richiede alla Repubblica di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, lungi dal costituire una soluzione anacronistica, risulta dunque quanto mai urgente nella fase attuale, per superare l'*impasse* dovuta all'assenza di uno spazio parlamentare per la composizione degli interessi degli enti costitutivi della Repubblica.

Manca infatti una sede istituzionale pubblica e trasparente dove le istanze provenienti dai territori possano confrontarsi con lo Stato centrale al fine di elaborare soluzioni comuni che consentano di disporre di un quadro certo e stabile di regole per gli enti territoriali, evitando interventi disorganici e disomogenei che spesso, a prescindere dal colore delle maggioranze politiche di turno, si sono succeduti nel tempo. Ciò anche al fine di assicurare il rispetto del principio di correlazione tra funzioni pubbliche e risorse, riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 205/2016, n. 10/2016, n. 188/2015, n. 241/2012, n. 138/1999), che costituisce un punto imprescindibile di garanzia dei diritti dei cittadini.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata potrebbe altresì costituire uno snodo fondamentale per la prevenzione del conflitto costituzionale tra Stato e Regioni. Il riparto di competenze legislative delineato dall'articolo 117 Cost. ha infatti ben presto dimostrato la sua insufficienza nella composizione degli interessi nazionali, regionali e locali, anche a causa della mancata attuazione dell'autonomia finanziaria che l'articolo 119 Cost. riconosce agli enti territoriali.

Come noto, è stata conseguentemente la Corte costituzionale a dover risolvere i continui conflitti tra Stato e Regioni, svolgendo di fatto un ruolo di arbitro che non dovrebbe competere ad un giudice delle leggi. L'abnorme mole del contenzioso costituzionale sul titolo V costituisce il segno più evidente della crisi del sistema.

La Corte costituzionale ha del resto più volte fatto riferimento, nelle sentenze volte a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni applicando il principio di leale collaborazione, 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. 278/2010, n. 401/2007, n. 383/2005, n. 6/2004). In assenza di tale adeguamento dei procedimenti legislativi, la legge statale che intervenga in ambiti su cui esistono prerogative regionali, «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n.7/2016; *ex multis*, cfr. sentenze n. 6/2004 e n. 303/2003). Deve trattarsi di «intese forti» (sentenze n. 7/2016, n. 121/2010 e n. 6/2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenze n. 7/2016, n. 179/2012 e n. 165/2011). Le procedure concertative erano circoscritte, almeno fino alla recente sentenza n. 251 del 2016, alla fase di attuazione delle leggi.

In tale assetto, un ruolo essenziale viene dunque svolto dal sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e autonomie locali e Conferenza unificata), che costituiscono attualmente la sede del raccordo tra Stato ed autonomie territoriali, rappresentando l'unico organo in grado di assicurare il coordinamento tra i diversi livelli di governo. Le Conferenze hanno dunque svolto un ruolo giustamente definito, nel corso dell'indagine conoscitiva, di «supplenza benemerita». Esse costituiscono peraltro un luogo di concertazione degli esecutivi e non risultano la sede più appropriata laddove si tratta di incidere sulla funzione legislativa.

Proprio l'assenza di un coinvolgimento diretto delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo può contribuire a spiegare l'insorgere dell'elevato contenzioso costituzionale. In quest'ottica, l'attuazione all'articolo 11 consentirebbe di assicurare «a monte», nell'ambito del procedimento legislativo, il rispetto del quadro delle competenze delineato dal titolo V della Costituzione. Tale rispetto allo stato attuale è rimesso esclusivamente alle sentenze della Corte costituzionale, che possono intervenire solo *ex post* e a distanza di

lungo tempo dall'approvazione della legge, collocandosi in un momento in cui la legge è spesso già in fase di avanzata attuazione e determinando frequentemente situazioni di stallo.

La recente sentenza n. 251 del 9-25 novembre 2016 ha inoltre segnato un'importante svolta nella giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, mutando il proprio precedente orientamento, ha infatti riconosciuto l'applicabilità del principio di leale collaborazione anche nell'ambito del procedimento legislativo: « là dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa ».

La giurisprudenza costituzionale precedente aveva invece costantemente affermato che « l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione ». Meccanismi cooperativi avrebbero potuto applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale (sentenza n. 250/2015; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44/2014; n. 112/2010, n. 249/2009, n. 159/2008).

Secondo la sentenza n. 251 del 2016, il principio di leale collaborazione « è tanto più apprezzabile se si considera » — ancora una volta — « la « perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi » (sentenza n. 278/2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori ».

L'applicazione del principio di leale collaborazione nell'ambito del procedimento legislativo pone nuovi problemi sul piano delle fonti del diritto.

La richiamata sentenza della Corte costituzionale — come sottolineato dal Consiglio di Stato nel parere 17 gennaio 2017, n. 83, sulle modalità di attuazione della sentenza medesima — impone il vincolo procedimentale dell'intesa nell'ambito della legislazione delegata, ma non si pronuncia sui « possibili percorsi alternativi », quali il procedimento legislativo ordinario. Rileva il Consiglio di Stato che « il meccanismo dell'intesa si configura come un procedimento riferito tipicamente agli organi esecutivi » e che « apparirebbe problematico individuare per il Parlamento vincoli procedimentali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale, fermo restando, ovviamente, il limite del rispetto, sul piano sostanziale, delle regole di riparto delle funzioni legislative ».

Anche in tal caso, soccorre l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che consente di indicare nella Commissione per le questioni regionali in composizione integrata il luogo della compiuta realizzazione del principio di leale collaborazione a livello legislativo.

Tale norma costituzionale prevede che « sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali » (comma 1) e che « quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117

e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, 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 vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti (comma 2). ».

### *1.1. L'istruttoria nella XIV legislatura sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*

Sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, un ampio lavoro istruttorio è stato svolto nel corso della XIV legislatura, nella quale i Presidenti delle due Camere hanno promosso a tal fine, con il consenso delle rispettive Giunte per il regolamento, la costituzione di un Comitato paritetico, composto di quattro deputati e quattro senatori.

Il Comitato paritetico ha elaborato alcune ipotesi di modifiche regolamentari finalizzate a dare attuazione alla norma costituzionale. Successivamente, due deputati e due senatori sono stati incaricati in seno alle rispettive Giunte di approfondire ulteriormente le questioni. L'esito di tali approfondimenti è stato oggetto di discussione nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 28 novembre 2002, in allegato alla quale è pubblicata la relativa relazione, e nella seduta della Giunta per il regolamento del Senato del 28 novembre 2002. Il tema è stato quindi affrontato dalla Giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 10 aprile 2003 e dalla Giunta per il regolamento del Senato nella seduta del 3 aprile 2003.

Nel corso della XIV legislatura non si è dato seguito a tale attività istruttoria, come già ricordato, per l'avvio dell'*iter* legislativo della riforma costituzionale, poi respinta a seguito del referendum del giugno 2006.

Il lavoro svolto dal Comitato costituisce un'utile base di partenza per riprendere le fila per l'elaborazione di una proposta di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto molti dei problemi che oggi si pongono sono stati già affrontati in quella sede.

Per altro verso, occorre tenere conto del fatto che il Comitato ha lavorato subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001. L'attuazione dell'articolo 11 deve oggi invece tenere conto degli oltre quindici anni trascorsi da allora e di come nei fatti abbia trovato realizzazione la riforma del titolo V, segnata dalle alterne vicende del federalismo fiscale e, soprattutto, dalla cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha concretamente ridisegnato il quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

I punti da affrontare al fine di dare attuazione al citato articolo 11 sono i seguenti:

l'individuazione della fonte cui ricorrere per l'attuazione;

- la composizione e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- le competenze della Commissione in composizione integrata;
- le modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione in composizione integrata;
- gli effetti dei pareri della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo.

### *1.2. Le fonti per l'attuazione dell'articolo 11*

Sul tema della fonte del diritto cui ricorrere ai fini dell'attuazione all'articolo 11, occorre innanzitutto ricordare che quest'ultimo individua i regolamenti parlamentari come strumento attuativo, prevedendo, al comma 1, che « sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ».

L'integrazione della Commissione è dunque rimessa alla modifica dei regolamenti parlamentari, soprattutto ai fini della produzione dei rilevanti effetti sul procedimento legislativo previsti dal comma 2 dell'articolo 11.

Occorre peraltro considerare, come emerso anche dall'indagine conoscitiva svolta, che la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali è disciplinata, in virtù della riserva di legge prevista dall'articolo 126 della Costituzione, da norme di legge ordinaria (articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775). È pertanto necessario ricorrere a questa fonte ove si ritenesse di modificare il numero dei parlamentari membri della Commissione.

A questo strumento appare inoltre opportuno fare ricorso ove si tratti di incidere su profili che non riguardano l'attività delle Camere, ma che incidono sull'organizzazione degli enti territoriali, quali l'individuazione delle modalità di scelta dei rappresentanti di questi enti.

Alla legge ordinaria risultano inoltre riservati i profili inerenti alle ineleggibilità e alle incompatibilità, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 65, primo comma, della Costituzione.

Gli aspetti inerenti al funzionamento ed all'organizzazione della Commissione, nonché alle modifiche del procedimento legislativo dovrebbero essere invece disciplinati dai regolamenti parlamentari. Per l'organizzazione dei lavori della Commissione, può anche essere previsto un rinvio ad un regolamento interno della medesima.

### *1.3. Composizione e integrazione della Commissione*

Per ciò che attiene alla composizione ed all'integrazione della Commissione, l'articolo 11 si limita a prevedere la « partecipazione di

rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali», senza determinare il numero né le modalità di scelta dei rappresentanti degli enti territoriali.

Per quanto riguarda la composizione numerica, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul titolo V che, in relazione all'applicazione del principio di leale collaborazione, ha fatto di frequente riferimento ad un confronto paritario tra i due «grandi sistemi ordinamentali della Repubblica», appare opportuno che la Commissione sia composta da un uguale numero di membri del Parlamento e di rappresentanti degli enti territoriali. La necessità di una composizione paritetica è stata sottolineata da tutti i soggetti auditi.

Ove fosse mantenuto l'attuale numero di componenti parlamentari, pari a 40, la Commissione integrata sarebbe peraltro composta da 80 membri. Tale numero non trova riscontro nella composizione di altri organi parlamentari e risulta eccessivamente elevato.

Come rilevato dalla maggioranza degli auditi, risulta preferibile una composizione di 60 membri, 30 parlamentari (15 deputati e 15 senatori) e 30 rappresentanti delle autonomie territoriali.

Occorre poi affrontare la questione della ripartizione dei rappresentanti tra i diversi livelli di governo (Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni) e sulle modalità individuazione e di designazione degli stessi.

La formulazione dell'articolo 11 non comporta necessariamente che i rappresentanti degli enti territoriali siano designati tra soggetti che rivestono cariche elettive o di governo, ma questa soluzione risulta preferibile al fine di garantire la necessaria rappresentatività dei membri delle autonomie territoriali.

Per le Regioni, è necessario riconoscere la presenza di un rappresentante per ciascuna Regione e Provincia autonoma e dunque di 21 membri.

Trattandosi di integrare un organo del potere legislativo, spetta alle Assemblee legislative o ai Consigli regionali designare mediante un'elezione il relativo rappresentante, secondo modalità stabilite dai rispettivi Statuti o, per le Regioni a Statuto speciale, dalle leggi statutarie. Nelle more della modifica degli Statuti, la legge potrebbe prevedere un meccanismo suppletivo con l'elezione di membri delle Assemblee legislative regionali, che garantisca la partecipazione delle minoranze, con un sistema di elezione a maggioranza qualificata, ad esempio prevedendo la maggioranza dei due terzi per i primi due scrutini e la maggioranza assoluta dal terzo scrutinio.

Risulta peraltro opportuna la presenza in Commissione anche di una rappresentanza degli esecutivi regionali, in quanto diretti titolari dell'attuazione delle politiche. Potrebbe allora essere riproposto il rapporto Camere/Governo già in essere in ambito parlamentare, riconoscendo ad un rappresentante degli esecutivi regionali la possibilità di partecipare ai lavori della Commissione con un ruolo analogo a quello del rappresentante del Governo nazionale. Il rappresentante regionale dovrebbe essere di volta in volta designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, anche in relazione all'oggetto della discussione in Commissione.

In tal modo, da un lato, nell'ambito di un organo delle Assemblee legislative nazionali siederebbero i rappresentanti delle Assemblee legislative regionali, dall'altro, la presenza degli esecutivi regionali sarebbe assicurata a fianco del rappresentante del Governo nazionale.

Quanto ai rappresentanti degli enti locali, con una Commissione di 60 membri, il loro numero sarebbe pari a 9. Lo squilibrio tra rappresentanti regionali e rappresentanti locali si giustifica in considerazione del fatto che le competenze della Commissione riguardano per la maggior parte ambiti legislativi di pertinenza delle Regioni e delle Province autonome, unici enti titolari di competenze legislative costituzionalmente garantite. La rappresentanza delle autonomie locali, oltre ad essere richiesta dall'articolo 11, è volta ad assicurare alla Commissione una cognizione piena degli interessi degli enti territoriali, che non può prescindere dalla presenza degli enti più vicini alle esigenze delle collettività locali.

Più problematica risulta la modalità di designazione dei componenti degli enti locali, in quanto legata alla annosa e ancora irrisolta questione della rappresentatività di questi enti. La soluzione preferibile è quella di rimettere la designazione dei rappresentanti ad un soggetto istituzionale, la componente degli enti locali nell'ambito della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, in modo tale che sia assicurata la presenza di tutti i livelli di governo (Comune, Città metropolitana, Provincia), tenendo altresì conto delle caratteristiche dimensionali degli enti rappresentati.

Per quanto attiene alla durata del mandato dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali in seno alla Commissione, essa dovrebbe essere determinata in relazione alla durata degli organi ai quali appartengono, nonché della Commissione stessa: essi rimarrebbero in carica, dunque, fino al rinnovo di tali organi e comunque in ogni caso non oltre la durata delle Camere. In tal modo la Commissione dovrebbe essere integralmente rinnovata all'inizio di ogni legislatura.

#### *1.4. Competenze della Commissione integrata*

Passando alla questione delle competenze della Commissione integrata, l'articolo 11, comma 2, attribuisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali una competenza consultiva rinforzata in relazione ai progetti di legge riguardanti le « materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione ».

Si pone il problema se la competenza della Commissione in composizione integrata debba limitarsi a quella prevista dall'articolo 11, comma 2, o possa invece estendersi ad altri ambiti, tenendo conto che le attuali competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali definite dai regolamenti parlamentari risultano più ampie.

In particolare, i regolamenti parlamentari, con disposizioni precedenti alla riforma costituzionale del 2001 e mai adeguate a tale riforma, attribuiscono alla Commissione una funzione consultiva più ampia, riferita ai « progetti di legge che contengano disposizioni nelle

materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli Statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni » (articolo 102, comma 3, Reg. Camera; articolo 40, comma 9, Reg. Senato).

Già il Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura aveva riconosciuto la competenza della Commissione in composizione integrata ad esprimere un parere non solo sui progetti di legge indicati nell'articolo 11, comma 2, ma anche su progetti di legge che contenessero comunque disposizioni riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Tale locuzione era ritenuta comprensiva anche dei progetti di legge riguardanti le materie previste dagli Statuti speciali delle Regioni adottati con legge costituzionale, ove non già ricomprese nelle materie di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione. Il Comitato aveva infatti rilevato come potessero esserci progetti di legge, diversi da quelli indicati nel comma 2 dell'articolo 11, che tuttavia potevano presentare rilevanti aspetti d'interesse delle autonomie. Già allora, ancora prima dell'« esplosione » del contenzioso costituzionale sul titolo V, il Comitato aveva rilevato la difficoltà di individuare gli esatti confini delle materie indicate nel comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione, anche con riferimento al loro rapporto con alcune materie rientranti nella esclusiva potestà legislativa statale. L'interesse delle autonomie ad esprimersi era sembrato infine del tutto evidente nelle ipotesi in cui venissero presentati alle Camere progetti di legge che risultassero invasivi delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

In linea con le indicazioni del Comitato paritetico e con le risultanze dell'indagine conoscitiva svolta, deve concludersi che l'articolo 11, comma 2, non può essere letto come limitativo delle competenze della Commissione integrata, in quanto esso si limita ad attribuire un particolare effetto procedurale ai pareri adottati dalla Commissione su determinati progetti di legge. I progetti di legge indicati dal citato comma 2 non risultano infatti esaustivi degli ambiti di interesse delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, la oramai copiosissima giurisprudenza costituzionale sul titolo V dimostra come questioni di riparto di competenza tra Stato e Regioni possano porsi con riguardo alla maggior parte dei progetti di legge, al di là del formale riparto delle materie tra i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117. In tal senso depongono anche i pareri attualmente espressi sul punto dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato.

Appare dunque preferibile la soluzione che attribuisce alla Commissione in composizione integrata potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali, mantenendo dunque una competenza inalterata rispetto a quella della attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali. In tal modo la Commissione in composizione integrata potrebbe pronunciarsi su materie di fondamentale importanza per il governo territoriale, come l'ordinamento degli enti locali, che risulta attribuito alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione.

Resta fermo che gli effetti procedurali rinforzati dei pareri devono peraltro riguardare un ambito più limitato.

Deve inoltre prospettarsi, anche alla luce della recante sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, che, con una giurisprudenza innovativa, ha riconosciuto l'applicabilità del principio di « leale collaborazione » anche nell'ambito dei procedimenti legislativi di delega, un'attività consultiva della Commissione in composizione integrata sugli schemi di decreto legislativo e sugli altri atti assegnati per i pareri alle Commissioni parlamentari.

Più in generale, la Commissione in composizione integrata dovrebbe divenire il luogo di composizione degli interessi nazionali e territoriali nell'ambito delle procedure legislative e sotto questo profilo le sue funzioni dovrebbero essere coordinate con quelle riconosciute alle Conferenze, anche al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Spunti molto interessanti sono giunti a questo proposito dall'indagine conoscitiva svolta, durante la quale è stato a più riprese evidenziato che la Commissione in composizione integrata può divenire il luogo di sintesi delle posizioni espresse dalle autonomie territoriali nell'ambito della fase ascendente nelle decisioni dell'Unione europea, anche ai fini del controllo di proporzionalità e di sussidiarietà.

Al contempo, il riconoscimento della Commissione in composizione integrata quale sede di dibattito e di confronto in sede parlamentare tra il punto di vista dello Stato centrale e quello delle autonomie, al fine addivenire a soluzioni condivise di problematiche di interesse comune, dovrebbe implicare un rafforzamento dei poteri conoscitivi e di indirizzo della Commissione. In questo contesto potrebbe essere affidata alla Commissione la funzione della valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, comprese quelle dell'Unione europea, sui territori, funzione che la riforma costituzionale non confermata dal *referendum* affidava al nuovo Senato, composto da rappresentanti delle autonomie.

Appare inoltre opportuno creare canali di comunicazione tra la Commissione in composizione integrata e le Conferenze, al fine di assicurare il necessario raccordo tra i due organi deputati a svolgere la funzione di coordinamento — sul piano legislativo la prima, a livello di esecutivi le seconde — tra i diversi livelli di governo.

Alla Commissione parlamentare in composizione non integrata continuerebbe invece a spettare il parere sugli atti di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione del Presidente della Giunta regionale, in quanto l'articolo 126 Cost. e gli Statuti delle Regioni speciali attribuiscono espressamente tale parere ad una « Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. ».

### *1.5. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione integrata*

L'individuazione delle modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione in composizione integrata costituisce uno dei punti

più delicati dell'attuazione dell'articolo 11. Si tratta infatti del primo caso in cui una Commissione parlamentare assume deliberazioni con la partecipazione di soggetti non parlamentari. L'unico caso di partecipazione di soggetti non parlamentari alle deliberazioni delle Camere è la partecipazione dei delegati regionali al Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Occorre in proposito verificare se risulti opportuno considerare tutti i membri della Commissione in composizione integrata sullo stesso piano ai fini delle deliberazioni o se non appaia in alternativa preferibile attribuire una valenza alla provenienza istituzionale dei membri, introducendo meccanismi che differenzino la componente parlamentare da quella di rappresentanza territoriale.

Devono in proposito essere considerati i notevoli poteri riconosciuti alla Commissione dall'articolo 11 nell'ambito del procedimento legislativo e, in particolare, la previsione secondo cui il parere contrario o il parere con condizioni specificamente formulate può essere superato dall'Assemblea solo con votazione a maggioranza assoluta, quindi con una maggioranza più ampia di quella prevista per la fiducia al Governo (maggioranza semplice).

Al fine di assicurare il corretto funzionamento del sistema costituzionale con riguardo al rapporto Parlamento/Governo, appare necessario adottare dei correttivi che evitino che la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata possa assumere strutturalmente decisioni sulla base di maggioranze occasionali, indotte da ragioni di mero opportunismo politico più che di merito. Si tratta infatti di un organo che, sia per la sua natura bicamerale sia per la presenza di membri non parlamentari in rappresentanza degli enti territoriali, risulta in ultima analisi esterno al circuito fiduciario.

Ciò può affermarsi anche sulla base della *ratio* dell'articolo 11, come ricostruita anche dalla giurisprudenza costituzionale, volta a far sì che il procedimento legislativo sia integrato con la partecipazione degli enti territoriali, cui la riforma del titolo V ha assegnato rilevanti competenze legislative di cui occorre tener conto già nell'ambito dell'*iter* parlamentare di approvazione delle leggi. Estranea alla logica dell'articolo 11 risulta invece l'introduzione di meccanismi o procedure che consentano condizionamenti dell'*iter* legislativo senza il consenso della maggioranza parlamentare, finendo in ultima istanza per incidere sulla stessa forma di governo.

Tali problematiche risultano affrontate nel corso dei lavori istruttori svolti nella XIV legislatura.

Come risulta dalla relazione allegata alla seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 28 novembre 2002, una prima soluzione proposta dal Comitato paritetico (*quorum* strutturale per ciascuna componente e approvazione del parere a maggioranza dei presenti, computati indistintamente) non è apparsa idonea ad evitare l'insorgenza di strumentalizzazioni. È apparso infatti ben possibile, nonostante l'alto *quorum* strutturale previsto, che i voti della componente delle autonomie potessero sommarsi alla minoranza parlamentare costituendo un elemento di alterazione del rapporto tra maggioranza e opposizione parlamentare. Si è dunque profilata la soluzione del sistema di voto per componenti (due componenti: quella parlamentare e quella delle autonomie considerate nel loro com-

plesso): il parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari sia i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate. Tale soluzione presenta il pregio di incentivare la ricerca di soluzioni concordate tra la componente parlamentare e il sistema delle autonomie e di promuovere il raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale, in quanto l'intesa costituisce l'unico modo per assicurare il funzionamento della Commissione. Il mancato raggiungimento dell'accordo e la conseguente inerzia della Commissione costituisce, inoltre, un deterrente capace di innescare la ricerca di un meccanismo virtuoso di composizione preventiva dei conflitti. Al contempo sono neutralizzati non solo il pericolo di formazione di maggioranze occasionali, accidentalmente aggregate, ma soprattutto quello di utilizzazione strumentale dei rappresentanti delle istituzioni territoriali nell'ambito della deliberazione di un organo parlamentare, evitando che essa avvenga scavalcando la naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare.

La proposta del voto per componenti avanzata dal Comitato paritetico già nel novembre 2002 — che richiede, per l'approvazione dei pareri e, più in generale, delle deliberazioni della Commissione, il consenso della maggioranza dei parlamentari e della maggioranza dei rappresentanti delle autonomie — costituisce, anche sulla base dell'indagine conoscitiva svolta, una valida soluzione. In tal modo, oltre ad essere scongiurata l'eventualità di pareri adottati da maggioranze occasionali o non omogenee a quella di Governo, sarebbe altresì favorita un'effettiva composizione tra interessi nazionali ed interessi territoriali, in quell'ottica di leale collaborazione ampiamente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale sul titolo V.

Il mancato raggiungimento della doppia maggioranza comporterebbe l'impossibilità per la Commissione in composizione integrata di esprimere i pareri e tale eventualità costituirebbe uno stimolo rilevante per la ricerca di soluzioni concordate.

Più in generale, al di là della formalità dei meccanismi di votazione, la Commissione in composizione integrata dovrebbe lavorare sulla base del modello del consenso, adottato dal Comitato europeo delle Regioni, cercando di addivenire, per quanto possibile, a decisioni condivise che siano espressione di un metodo di lavoro di carattere cooperativo.

A tale proposito, per l'attività della Commissione consistente nell'espressione dei pareri, può essere prevista una modifica rispetto all'ordinaria procedura adottata per le Commissioni in sede consultiva, che prevede la nomina da parte del Presidente della Commissione di un relatore che presenta una proposta di parere. Al fine di favorire il raggiungimento di una posizione concordata tra parlamentari nazionali e rappresentanti delle autonomie, può prospettarsi come modalità ordinaria di lavoro della Commissione la nomina di due relatori, un parlamentare ed un rappresentante delle autonomie.

Deve infine essere affrontato il problema del termine per l'espressione dei pareri, dovendosi garantire tempi congrui che tuttavia non

costituiscono un eccessivo aggravio del procedimento legislativo. In assenza di tempi congrui, deve essere consentita la possibilità per la Commissione di esprimere il proprio parere direttamente all'Assemblea.

### *1.6. Effetti dei pareri sul procedimento legislativo*

Ulteriore questione assolutamente rilevante riguarda gli effetti nell'ambito del procedimento legislativo dei pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo 11, comma 2, dispone in proposito che « quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, 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 vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. ».

Occorre in proposito sciogliere una serie di nodi interpretativi:

a) l'individuazione degli ambiti in cui le condizioni, specificamente formulate della Commissione per le questioni regionali integrata, determinano l'effetto procedurale del voto a maggioranza assoluta dell'Assemblea;

b) le modalità di esame e votazione delle condizioni specificamente formulate della Commissione;

c) l'eventuale esame da parte della Commissione degli emendamenti presentati in Assemblea;

d) il rapporto tra le condizioni specificamente formulate della Commissione e la posizione della questione di fiducia da parte del Governo;

e) l'effetto delle condizioni nell'ambito dei procedimenti in sede legislativa o deliberante e in sede redigente.

L'individuazione degli ambiti in cui le condizioni specificamente formulate della Commissione determinano l'effetto procedurale del voto a maggioranza assoluta dell'Assemblea ha costituito l'argomento più controverso nel corso dell'indagine conoscitiva.

È emersa peraltro con chiarezza un'indicazione comune nel senso di un'interpretazione dell'articolo 11 volta a limitare i casi di produzione dell'effetto del voto a maggioranza assoluta, al fine di evitare aggravii eccessivi del procedimento legislativo.

È stato in proposito correttamente sottolineato il ruolo che giocano i regolamenti parlamentari, a cui spetta la disciplina del funzionamento della Commissione.

Un elemento di partenza che crea difficoltà è costituito dal fatto che l'attuazione dell'articolo 11, comma 2, avviene dopo oltre 15

anni dall'approvazione della riforma del 2001 e deve dunque tenere conto della oramai stratificata giurisprudenza costituzionale sul titolo V, che ha dato una lettura fortemente innovativa rispetto alla lettera del testo costituzionale delle elencazioni di materie ivi contenute.

La Corte costituzionale ha infatti più volte sottolineato che la complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende nella maggior parte dei casi difficile la riconduzione *sic et simpliciter* di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Corte stessa non ha esitato a definire « inestricabilmente commiste » (sentenza n. 250/2015; *ex plurimis*, sentenze n. 278/2010; n. 213/2006, n. 133/2006, n. 431/2005, n. 231/2005; n. 219/2005, n. 50/2005, n. 308/2003). Gli interventi del legislatore sono infatti frequentemente volti « a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni corrispondenti alle diverse materie coinvolte » (sentenza n. 251/2016).

La Corte ha dunque elaborato una serie di canoni ermeneutici (la « concorrenza di competenze », l'« attrazione in sussidiarietà », le « materie-funzioni » o « materie trasversali »), che fanno molto spesso leva, per risolvere le inevitabili sovrapposizioni tra competenze statali e competenze regionali, sul principio di leale collaborazione, che richiede adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, ravvisando « nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione » (sentenza n. 251/2016).

In questo quadro deve essere letto il riferimento dell'articolo 11, comma 2, alle « materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione ». Si tratta delle materie nelle quali, in base ad una lettura puramente testuale della riforma del 2001, si sarebbe potuta determinare una sovrapposizione di competenze statali e regionali (materie di competenza concorrente e materia dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che avrebbe dovuto svilupparsi sulla base dei principi di coordinamento della finanza pubblica rimessi alla legge statale).

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha peraltro dimostrato come non sia sempre possibile una chiara distinzione tra le materie di cui ai commi secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Può dunque accedersi ad un'interpretazione evolutiva del riferimento alle materie di cui all'articolo 11, comma 2, ricomprendendovi tutte le materie suscettibili di determinare un'intersezione tra ambiti materiali di pertinenza statale ed ambiti di pertinenza regionale.

Tale interpretazione apre tuttavia un'ulteriore delicata questione procedurale, ossia l'esatta individuazione dei casi in cui le condizioni della Commissione sortiscono l'effetto procedurale della maggioranza assoluta.

Ad un'attenta lettura della norma costituzionale, tale effetto procedurale discende non dalla previsione nel parere di una qualsivoglia condizione ma solo dalle condizioni che prevedono l'introdu-

zione di « modificazioni specificamente formulate », con una locuzione testualmente ripresa dalla disposizione del Regolamento della Camera che disciplina gli effetti dei pareri della Commissione Bilancio (articolo 86, comma 4-*bis*).

I regolamenti parlamentari potrebbero individuare limitazioni alla possibilità per la Commissione di porre condizioni specificamente formulate, ammettendole solo nei casi in cui sia necessario assicurare il rispetto del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni delineato dal titolo V.

In tal modo la lettura evolutiva delle materie su cui la Commissione può esprimere i pareri sarebbe bilanciata dalla produzione dell'effetto procedurale della maggioranza assoluta al solo fine di assicurare il rispetto del quadro costituzionale delle competenze, introducendo uno strumento di leale collaborazione già nell'ambito del procedimento legislativo, in funzione di prevenzione del contenzioso costituzionale. È la stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, che ritiene il mancato coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'ambito del procedimento legislativo uno degli elementi su cui fondare le pronunce di incostituzionalità delle leggi statali. Si creerebbe così una sorta di parallelismo, limitatamente a questo profilo, con le attuali competenze delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, cui spetta di pronunciarsi sul rispetto del titolo V, competenze che dovrebbero considerarsi assorbite in quella della Commissione per le questioni regionali integrata.

Questa soluzione appare inoltre preferibile sul piano sistematico in quanto consente di disinnescare un ulteriore problema procedurale, che si pone in caso di contrasto tra la posizione delle Commissioni per le questioni regionali in composizione integrata e quella della Commissione bilancio. Diversamente potrebbe infatti accadere che il testo che recepisce la condizione specificamente formulata della Commissione per le questioni regionali non superi il vaglio della Commissione Bilancio per motivi inerenti al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione sulla copertura finanziaria della leggi. Si tratta di un'ipotesi non di scuola, in quanto la Commissione per le questioni regionali in composizione integrata potrebbe formulare condizioni specificamente formulate nelle materie di cui all'articolo 119 della Costituzione, che riguarda l'intero ordinamento finanziario degli enti territoriali, un ambito in cui in sede parlamentare si pongono assai frequentemente problemi di copertura finanziaria. In tal caso si avrebbe la conseguenza — invero paradossale — di dover ricorrere alla maggioranza assoluta per accogliere le indicazioni della Commissione Bilancio volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. Ove invece le condizioni specificamente formulate della Commissione per le questioni regionali in composizione integrata fossero limitate al profilo del riparto costituzionale delle competenze, si ridurrebbe notevolmente la possibilità di un contrasto con la Commissione bilancio, competendo a ciascuna Commissione la verifica del rispetto dei parametri costituzionali nella propria sfera di competenza.

Resterebbe naturalmente fermo il potere della Commissione di formulare, nell'esercizio della sua attività consultiva, condizioni non specificamente formulate ed osservazioni sui progetti di legge sottoposti al suo esame, attinenti non a profili costituzionali di riparto delle

competenze, ma al merito delle questioni. Si tratterebbe di condizioni ed osservazioni che avrebbero un peso politico rimarchevole per l'esame in sede referente prima ed in Assemblea successivamente, in quanto frutto di una elaborazione comune tra parlamentari nazionali e rappresentanti delle autonomie territoriali.

Ciò consentirebbe alla Commissione di svolgere un effettivo e rilevante ruolo di *moral suasion*, auspicato nel corso dell'indagine conoscitiva, evitando di produrre eccessivi aggravii procedurali che potrebbero pregiudicare la stessa attuazione dell'articolo 11.

Quanto al punto *sub b)*, ossia alle modalità di esame e votazione delle condizioni specificamente formulate dalla Commissione e non recepite dalla Commissione in sede referente, queste dovrebbero essere trasformate in emendamenti da sottoporre al voto dell'Assemblea.

Come già proposto dal Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura, dovrebbe in tal caso essere prevista la votazione della condizione trasformata in emendamento e, in caso di reiezione della stessa, la necessità di approvare a maggioranza assoluta l'articolo nel testo della Commissione di merito (o, eventualmente, il comma, richiedendo una votazione per parti separate).

Per quanto riguarda la votazione finale, non sembra invece poter essere condivisa la soluzione prospettata dal Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura, che richiede anche per la votazione finale la maggioranza assoluta in caso di mancato adeguamento alle condizioni della Commissione per le questioni regionali. L'articolo 11, comma 2, prescrive infatti la maggioranza assoluta dell'Assemblea solo sulle parti del progetto di legge corrispondenti alle condizioni formulate dalla Commissione, senza far riferimento alla votazione finale. L'articolo 64, terzo comma, della Costituzione prevede che le deliberazioni delle Camere non sono valide se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale. Pur potendosi ammettere in via interpretativa che la maggioranza speciale sia richiesta non direttamente dalla Costituzione ma da una legge costituzionale, le relative ipotesi devono intendersi di stretta interpretazione.

L'unica ipotesi prospettabile di maggioranza assoluta sulla votazione finale conseguente al parere della Commissione dovrebbe essere quella del parere contrario sull'intero testo, che peraltro, al fine di evitare sconfinamenti della Commissione, dovrebbe determinare tale effetto procedurale solo nell'ipotesi in cui l'intero testo risultasse lesivo di prerogative degli enti territoriali.

Quanto al punto *sub c)*, al fine di evitare l'elusione del parere espresso dalla Commissione per le questioni regionali sul testo della Commissione di merito attraverso l'approvazione di emendamenti nel corso dell'esame in Assemblea, appare necessario che la Commissione possa esprimersi anche sugli emendamenti presentati in Assemblea, come del resto già avviene per le Commissioni Affari costituzionali proprio al fine del rispetto del titolo V e per le Commissioni Bilancio per la verifica della copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, Cost.

In caso di parere contrario, diversamente da quanto proposto dal Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura, non sembra peraltro

potersi richiedere la maggioranza assoluta per l'approvazione dell'emendamento su cui la Commissione per le questioni regionali abbia espresso parere contrario, in quanto l'articolo 11, comma 2, riferisce tale approvazione solo al testo della Commissione di merito. Deve inoltre essere tenuto presente che la Commissione avrà in ogni caso la possibilità di pronunciarsi sul testo emendato in Assemblea nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento.

Quanto al punto *sub d)*, occorre affrontare la questione della procedura da seguire e della maggioranza da adottare nel caso in cui il Governo intenda porre la questione di fiducia, per la quale è sufficiente la maggioranza semplice, su un testo non adeguato alla condizione della Commissione, questione non affrontata dal Comitato istituito nella XIV legislatura.

Escludendo la necessità di ottenere la maggioranza assoluta per la questione di fiducia, stante il disposto dell'articolo 94 della Costituzione, poco plausibile appare l'ipotesi di una votazione sul testo non adeguato che avrebbe come effetto, in caso di approvazione a maggioranza semplice, il mantenimento della fiducia e la reiezione del testo.

In considerazione della necessità della maggioranza assoluta per non adeguarsi alle condizioni della Commissione, potrebbe prevedersi che esse siano comunque votate come emendamenti prima del testo su cui viene posta la questione di fiducia (o eventualmente anche come subemendamenti in caso di questione di fiducia su un maxiemendamento interamente sostitutivo del testo). In tal modo, effettivamente sulle condizioni della Commissione non potrebbe essere posta la questione di fiducia, ipotesi che peraltro non appare eccessivamente limitativa del potere del Governo di porre la fiducia ove le condizioni fossero limitate alla necessità di garantire il rispetto del titolo V (del resto, di prassi, quando il Governo pone la questione di fiducia vengono generalmente adottati particolari accorgimenti procedurali, quali ad esempio il rinvio in Commissione, al fine di assicurare comunque il rispetto dell'articolo 81, terzo comma, Cost., mediante il recepimento delle condizioni poste dalla Commissione bilancio).

Ove si ritenesse in ogni caso di non limitare in alcun modo la prerogativa del Governo di porre la questione di fiducia, riconoscendo ad essa un fondamento costituzionale diretto nell'articolo 94 della Costituzione, può sostenersi che in caso di posizione della fiducia non trovi applicazione l'articolo 11, comma 2, che richiede la maggioranza assoluta.

Per quanto attiene infine al punto *sub e)*, ossia all'effetto delle condizioni nell'ambito dei procedimenti in sede legislativa o deliberante e in sede redigente, può riprendersi la proposta del Comitato istituito nella XIV legislatura di applicare al parere della Commissione per le questioni regionali la disciplina prevista per i pareri delle cosiddette Commissioni « filtro », prevedendo la rimessione in Assemblea nel caso in cui la Commissione che proceda in sede legislativa o deliberante ovvero in sede redigente non ritenga di aderire al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

### 1.7. La fase transitoria

I tempi della attuale legislatura risultano sufficienti per procedere alle modifiche dei regolamenti parlamentari e della legislazione

ordinaria che si riterranno necessarie per l'attuazione dell'articolo 11 ma non appaiono compatibili con l'effettiva operatività della Commissione in composizione integrata, che potrebbe verosimilmente iniziare a lavorare all'inizio della XVIII legislatura.

Risulta peraltro auspicabile attivare già nella legislatura in corso sinergie tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e i rappresentanti di Regioni ed enti locali, tanto per l'urgenza con cui si impongono le questioni relative all'assetto ordinamentale e finanziario degli enti territoriali (si pensi solo alla necessità di completare ed adeguare alle mutate condizioni costituzionali la riforma avviata dalla cosiddetta « legge Delrio ») quanto per l'opportunità di porre le basi, anche metodologiche, del lavoro della futura Commissione in composizione integrata.

Il diretto supporto degli enti territoriali all'attività consultiva che la Commissione svolge in via ordinaria nel procedimento legislativo in entrambi i rami del Parlamento consentirebbe di individuare e apprestare soluzioni « a monte », già in fase di approvazione della legge, ai numerosi problemi che ordinariamente si pongono in fase di attuazione delle norme concernenti gli enti territoriali e svolgerebbe anche un ruolo in funzione di prevenzione del contenzioso costituzionale.

Si può dunque provvedere fin da subito, con norma di legge ordinaria, ad una partecipazione, nel rispetto dei vigenti regolamenti parlamentari, dei rappresentanti degli enti territoriali ai lavori della Commissione.

## **2. La razionalizzazione del « sistema delle conferenze »**

L'attuazione della disposizione costituzionale relativa all'integrazione della Commissione per le questioni regionali rappresenta l'occasione per una riflessione organica sulle attuali forme di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali, nell'ottica di una razionalizzazione complessiva del « sistema delle Conferenze », mai adeguato alla riforma del titolo V.

Come emerso anche a conclusione delle indagini conoscitive svolte dalla Commissione sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, una delle principali criticità delle attuali Conferenze intergovernative è costituita dall'eterogeneità delle attività poste in essere e dalla conseguente difficoltà di concentrarsi sulle attività qualificanti, che sono quelle connesse al rapporto diretto fra Governo nazionale ed Esecutivi degli enti territoriali.

Con l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, quest'ultima attrarrebbe su di sé, anche al fine di evitare duplicazioni, l'attività svolta dalle Conferenze nel procedimento legislativo. Ciò tuttavia non escluderebbe un coinvolgimento degli Esecutivi regionali nel processo legislativo nazionale, in quanto — come già affermato — sarebbe auspicabile prevedere la presenza ai lavori della Commissione di un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con un ruolo analogo a quello del rappresentante del Governo nazionale. Ciò determinerebbe per certi versi un ampliamento dello spazio riservato alla Conferenza delle

Regioni e Province autonome se si considera che attualmente questa è chiamata ad esprimersi solo sugli schemi di disegni di legge di iniziativa governativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, mentre nell'ambito della Commissione sarebbe assicurata l'acquisizione del punto di vista degli esecutivi degli enti territoriali su un più ampio spettro di progetti di legge, con un coinvolgimento nel corso dell'intero *iter* parlamentare. Inoltre, come rilevato nell'audizione della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative, questa soluzione consentirebbe di « rinsaldare i legami tra i rappresentanti delle assemblee legislative nazionale e regionale e i rispettivi esecutivi ».

Nell'ambito di una riflessione più generale sul riordino del sistema di raccordo, è emersa l'opportunità di procedere alla razionalizzazione dell'organizzazione delle Conferenze intergovernative, riducendo le tre attuali a due (in sostanza corrispondenti alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata) o, in alternativa, istituendo una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale). Dall'indagine conoscitiva svolta è emersa una preferenza per quest'ultima soluzione, che consente di dare maggiore spazio all'esigenza di una differenziazione delle funzioni attribuibili alle diverse aggregazioni Stato/Regioni/Enti locali. In ogni caso tali funzioni andrebbero opportunamente riconsiderate alla luce sia di quanto prospettato in relazione all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sia dell'evoluzione di fatto intervenuta nel sistema delle Conferenze nell'ultimo ventennio.

Nell'ambito delle Conferenze, dovrebbe essere poi favorita una maggiore bilateralità, attenuando la posizione di supremazia del Governo con la previsione di forme di rotazione nella Presidenza o di una co-Presidenza ed assicurando una maggiore partecipazione degli enti territoriali alla formazione dell'ordine del giorno. Auspicabile è anche la previsione di più ampie forme di trasparenza e di pubblicità degli atti e delle sedute delle Conferenze, al fine di rendere conoscibile la posizione dei vari soggetti per una corretta assunzione di responsabilità. Pur mantenendo ambiti di confronto informale, l'attività potrebbe essere poi maggiormente procedimentalizzata, rispondendo alle esigenze di razionalizzazione e velocizzazione più volte evidenziate nel corso delle audizioni. Ad esempio, almeno gli atti di natura più squisitamente tecnica potrebbero essere esaminati adottando specifici *iter* semplificati, quale quello attualmente riservato alla materia agricoltura, con riferimento alla quale opera efficacemente il Comitato tecnico permanente di coordinamento, istituito già nel dicembre 1997 presso la Conferenza Stato-Regioni con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione e concorso alle attività della Conferenza. Tale modalità di confronto tra Stato e Regioni potrebbe essere adottata anche nell'ambito di altre materie al fine di garantire, almeno per l'esame delle problematiche più tecniche, il ricorso per quanto possibile a procedure caratterizzate da maggiore specializzazione e speditezza.

Nella medesima ottica, come peraltro proposto in audizione dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, la formulazione dell'ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni e della Confe-

renza unificata dovrebbe evidenziare una separazione tra «oggetti strategici e oggetti più di dettaglio».

Nell'ambito delle Conferenze potrebbero poi essere individuate apposite procedure per i casi in cui occorra procedere all'adozione di atti di rilevanza sovraregionale che però interessino solo alcune Regioni o per i casi in cui debba essere presa in considerazione la diversa posizione istituzionale delle Regioni ad autonomia speciale.

Sotto diverso profilo si rileva l'assenza di una vera sede politica in cui il Governo nazionale e gli Esecutivi territoriali si confrontino sulle grandi scelte strategiche per il Paese. Si suggerisce quindi l'istituzione di una Conferenza degli esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che si riunisca una o due volte l'anno per delineare un'agenda politica condivisa tra Governo centrale e territori.

In un'ottica di più ampia razionalizzazione, si evidenzia l'opportunità di una disciplina anche delle conferenze orizzontali.

### **3. La revisione e l'attuazione degli Statuti speciali**

Con specifico riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, i lavori della Commissione bicamerale si sono articolati su due versanti: quello dell'attuazione delle norme statutarie e quello della revisione. Quelle anzidette non sono affatto due prospettive inconciliabili tra loro. Per un verso, infatti, appare ineludibile una regolamentazione del procedimento di attuazione al fine di eliminare le evidenti distonie che hanno fin qui caratterizzato l'operato delle Commissioni paritetiche nelle diverse Regioni speciali. Per altro verso, l'esito non confermativo del *referendum* costituzionale del dicembre 2016 non ha fatto venir meno l'esigenza di una organica revisione di alcuni, se non di tutti, gli Statuti speciali.

Di conseguenza, i progetti di revisione dovranno mirare a eliminare dalle carte statutarie le norme inattuate e inattuabili, prospettando soluzioni che possano realisticamente trovare agevole attuazione. Se così è, attuazione e revisione statutaria costituiscono due facce della stessa medaglia, concorrendo, ciascuna per l'ambito di propria competenza, a ridare smalto alla specialità regionale, che, paradossalmente, in alcune realtà sembra essere superata proprio quando, per iniziativa di alcune Regioni a statuto ordinario, prende avvio il percorso del c.d. «regionalismo differenziato» di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.

#### *3.1. L'attuazione delle norme degli Statuti speciali*

Per quanto concerne l'attuazione statutaria, i soggetti auditi hanno ribadito la validità delle conclusioni cui questa Commissione è pervenuta all'esito dell'apposita indagine conoscitiva deliberata il 25 febbraio 2015 e conclusa con l'approvazione del documento finale nella seduta del 4 novembre 2015. Quell'indagine conoscitiva ha evidenziato numerose criticità nel funzionamento delle Commissioni paritetiche, chiamate ad elaborare gli schemi di decreti legislativi di

attuazione delle norme statutarie. In proposito, la Commissione per le questioni regionali ritiene che per superare queste criticità sia necessario:

a) armonizzare le diverse formulazioni contenute negli Statuti di autonomia che definiscono compiti e composizione delle Commissioni paritetiche, adeguandole, se possibile, al modello previsto nell'articolo 48-*bis* dello Statuto valdostano che maggiormente valorizza il ruolo delle Commissioni paritetiche. In particolare, lo Statuto valdostano assegna a tali organi: il potere d'impulso nella predisposizione degli schemi dei decreti legislativi e la fondamentale funzione di armonizzare la legislazione statale rispetto al contesto regionale e prevede, nel procedimento di formazione dei decreti legislativi, il coinvolgimento del Consiglio regionale, chiamato ad esprimersi sugli schemi dei decreti predisposti dalla Commissione paritetica;

b) prevedere che le Commissioni paritetiche, nelle more del rinnovo dei relativi componenti, conseguente ad ogni cambio di Governo, siano assoggettate a forme di *prorogatio*, al fine di non paralizzare per lunghi periodi la loro attività;

c) introdurre negli Statuti speciali disposizioni volte a regolamentare il funzionamento delle Commissioni paritetiche e a prevedere l'obbligo di adozione, da parte di queste ultime, di regolamenti interni che attuino e specificchino le disposizioni statutarie;

d) prevedere forme di programmazione dei lavori delle Commissioni che, anche sulla base di intese quadro tra Governo statale e Giunta regionale, consentano di individuare i temi generali di intervento, allo scopo di evitare l'eccessiva frammentarietà delle questioni trattate;

e) intensificare il collegamento tra le Commissioni paritetiche e gli esecutivi statale e regionale, oltre che mediante la programmazione dei lavori, anche intervenendo sulla composizione delle Commissioni medesime;

f) intensificare il collegamento tra le Commissioni paritetiche e le Assemblee legislative regionali, che al momento sono, quasi sempre, all'oscuro sia dell'attività svolta dalle prime sia delle direttive politiche impartite dalla Giunta regionale;

g) assicurare, con le modalità che il Governo riterrà più opportune, il coordinamento dell'azione dei membri della Commissioni paritetiche di nomina statale;

h) introdurre forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

Queste proposte riguardano l'attività svolta dalle Commissioni paritetiche ma potrebbero risultare insufficienti se non fossero affiancate dall'individuazione di altre soluzioni che, invece, concernono la fase successiva, in cui lo schema di decreto di attuazione viene trasmesso al Governo e nella quale si registra, assai di frequente, un

eccessivo rallentamento del procedimento, se non una vera e propria paralisi. È a questo fine che si ribadisce la necessità di:

*a)* regolamentare i passaggi procedurali nei quali il Governo è coinvolto nella fase dell'istruttoria sugli schemi dei decreti legislativi presso le Commissioni paritetiche, introducendo obblighi e termini per la trasmissione degli atti, dei documenti e dei pareri che siano a tal fine richiesti;

*b)* proceduralizzare la fase dell'esame degli schemi dei decreti legislativi esitati dalle Commissioni paritetiche, introducendo un obbligo di iscrizione dei medesimi all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri entro termini certi decorrenti dalla relativa trasmissione, nonché un obbligo di pronuncia sui medesimi (entro termini prestabiliti), prevedendo altresì che, in ogni caso, gli schemi dei decreti legislativi siano esaminati nel merito in sede di Consiglio dei ministri e non di c.d. pre-Consiglio;

*c)* prevedere che il Governo, qualora intenda respingere ovvero modificare il testo esitato dalle Commissioni, debba motivarne le ragioni;

*d)* individuare, nei casi di cui alla lettera *c)*, una procedura di composizione del dissenso che consenta di assicurare una celere e proficua interlocuzione tra Commissioni paritetiche e Governo per giungere ad una soluzione condivisa;

*e)* prevedere che i termini per la nuova iscrizione all'ordine del giorno e per la ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri sugli schemi dei decreti legislativi modificati all'esito del procedimento di cui alla lettera *d)* siano dimezzati.

Se le modifiche anzidette possono essere apportate con una legge ordinaria che novelli la legge n. 400 del 1988, su un piano diverso (quello della disciplina statutaria) si collocano ulteriori proposte che si ritiene di dover ribadire anche all'esito della nuova indagine conoscitiva svolta. In particolare, si propone di:

*a)* introdurre negli Statuti speciali norme volte a scandire la tempistica dei singoli passaggi procedurali prodromici all'adozione degli schemi dei decreti legislativi, anche allo scopo di favorire il confronto tecnico-giuridico che deve svolgersi all'interno delle Commissioni paritetiche;

*b)* prevedere nei regolamenti interni delle Commissioni paritetiche, ove adottati, lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione, contemplando anche la possibilità che sia disposta l'audizione di soggetti esterni.

### *3.2. La revisione e l'attuazione delle norme statutarie concernenti l'autonomia finanziaria*

Come già evidenziato dalla Commissione nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva approvato il 4 novembre 2015, la definizione

dei rapporti finanziari tra il Governo, le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome avviene prevalentemente con legge ordinaria, sulla base di un meccanismo pattizio, come previsto in materia finanziaria dagli stessi statuti di autonomia; unica eccezione è l'esperienza della Regione Siciliana.

Il meccanismo pattizio, considerato ad oggi anche dalla Corte costituzionale come un passaggio imprescindibile per modificare l'ordinamento finanziario degli enti ad autonomia speciale, si è progressivamente sostituito alle norme di attuazione degli statuti.

Gli elementi acquisiti nel corso delle audizioni hanno confermato che tale meccanismo, sebbene particolarmente efficace anche sotto il profilo della tempestività nell'adeguamento delle esigenze finanziarie del livello nazionale con quelle del livello regionale, ha concorso a configurare modelli di autonomia finanziaria non omogenei.

In tal senso, è stato evidenziato che i contenuti dei più recenti accordi in materia economico-finanziaria hanno prodotto una significativa divergenza tra Regione e Regione in ordine al quadro delle competenze statutarie effettivamente esercitate e allo stato di attuazione dell'autonomia finanziaria, sia in termini di esercizio di nuove competenze che in termini di compartecipazione alle imposte.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ritiene che sia necessario avviare un processo di armonizzazione, anche terminologico, delle norme statutarie e delle norme di attuazione dei singoli statuti in materia di autonomia finanziaria delle Regioni speciali.

Ritiene altresì che sia necessario assicurare nel senso già auspicato anche dalla Corte costituzionale una maggiore stabilità e certezza dei principi e dei criteri che regolano i rapporti finanziari delle Regioni speciali con lo Stato.

Tenuto conto che, a differenza delle altre autonomie speciali, per la Regione Siciliana non è prevista la possibilità di modificare lo Statuto con legge ordinaria, previo specifico accordo, limitatamente alla materia finanziaria, la Commissione segnala l'opportunità di avviare un processo di revisione dello Statuto allo scopo di:

*a)* definire in modo chiaro ed in armonia con la Costituzione, gli ambiti materiali affidati alla competenza legislativa esclusiva della Regione;

*b)* rivedere le disposizioni statutarie in materia finanziaria (articoli 36, 37 e 38) allo scopo di definire un quadro certo dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, in linea con il recente Accordo del 20 giugno 2016 e il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, contestualmente procedendo ad un simmetrico trasferimento alla Regione siciliana delle funzioni ancora svolte dallo Stato.

Il richiamato Accordo del 20 giugno 2016 costituisce un primo importante passo avanti nel senso della piena attuazione dell'articolo 36 dello statuto della Regione siciliana sulle entrate di spettanza della Regione, con il superamento del principio della territorialità della riscossione, che fa esclusivo riferimento al luogo in cui avviene l'operazione contabile (cd. metodo del « riscosso »), e l'applicazione del principio della capacità fiscale, che fa riferimento al luogo dove matura il presupposto della imposizione fiscale (cd. metodo del

« maturato »), nel senso indicato dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta in materia dalla Commissione. Sul punto è dunque intervenuto il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, che ha modificato le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, prevedendo l'attribuzione del gettito IRPEF alla Regione sulla base del criterio del « maturato », in misura pari a 5,61 decimi per l'anno 2016, a 6,74 decimi per l'anno 2017 e a 7,10 decimi a decorrere dall'anno 2018.

Risulta in proposito auspicabile che, al fine di favorire la crescita dell'economia siciliana e l'attrazione di investimenti, si proceda in questo senso con un ulteriore innalzamento dei decimi spettanti alla Regione da destinare allo sviluppo di una fiscalità regionale di vantaggio.

Più in generale, in vista della revisione della specialità regionale, con specifico riferimento all'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, la Commissione segnala l'opportunità di valorizzare l'esperienza di coordinamento infra-regionale della Regione Friuli Venezia Giulia. Il sistema regionale integrato di finanza pubblica delineato nella Regione può essere inteso per le autonomie differenziate 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 ai sensi degli articoli 114 e 119 della Costituzione.

### *3.3. La revisione degli Statuti speciali*

Come si accennava prima, il tema della revisione degli Statuti speciali non è affatto superato dalla mancata entrata in vigore della riforma costituzionale. In alcune carte statutarie residuano, infatti, numerose disposizioni dalla difficile se non impossibile attuazione. D'altro canto, il problema della revisione statutaria era già posto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che, com'è noto, prevede una disposizione transitoria (articolo 10) destinata ad operare sino alla revisione degli statuti speciali.

In proposito, la possibilità offerta dalla gran parte delle carte statutarie di derogare ad alcune loro disposizioni (in materia finanziaria) sulla base di un'intesa con lo Stato, recepita in una legge ordinaria, non costituisce una soluzione idonea a quel processo di revisione statutaria, non fosse altro che per il fatto che riguarda solo alcune disposizioni e non tutte. A ciò si aggiunga che le intese bilaterali, specie in materia di finanza pubblica, si espongono al rischio di « distribuire risorse in modo estremamente discrezionale, anche perché tra i due contraenti è evidente come ci sia un contraente più forte dell'altro » (Luciani).

La revisione degli Statuti non può quindi prescindere dall'avvio di un procedimento di revisione costituzionale. Al riguardo, le difficoltà registrate negli ultimi anni, dovute solo in parte alla sfasatura temporale della legislatura statale rispetto a quelle delle Regioni speciali, impongono un percorso riformatore che accomuni tutte le Regioni ad autonomia differenziata. Da questo punto di vista, l'o-

rientamento emerso nel corso dell'indagine conoscitiva svolta e delle precedenti va nella direzione del mantenimento, anzi del rafforzamento di quel percorso riformatore condiviso, avviato su iniziativa del sottosegretario Bressa.

Se, dunque, è sfumata l'ipotesi della revisione degli Statuti speciali sulla base di un'intesa fra lo Stato e la relativa Regione (come previsto nel testo di riforma costituzionale), permane la necessità di un processo che, sulla falsariga di quanto avvenuto con la legge costituzionale n. 2 del 2001 (che, com'è noto, ha modificato tutti gli Statuti speciali per la parte relativa alla forma di governo), accomuni tutte le autonomie differenziate, evitando quindi che possano accrescersi le differenze tra queste ultime e agevolando il raggiungimento di soluzioni largamente condivise.

In questo caso, però, è auspicabile l'avvio, anzi la prosecuzione, di un percorso virtuoso che punti alla approvazione di un « nucleo duro » di disposizioni statutarie sulle quali si possa raggiungere un ampio consenso.

#### **4. Il riordino degli enti di area vasta**

All'indomani del *referendum* costituzionale, si è avviato un dibattito sulle possibili conseguenze della mancata entrata in vigore della riforma della Costituzione sulla legge n.56 del 2014, con cui è stato operato il riordino degli enti di area vasta.

Come rilevato anche dai rappresentanti della Corte dei conti intervenuti in audizione, la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale, che avrebbe espunto dal testo della Costituzione ogni riferimento alle Province, « ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale » operata con la richiamata legge n. 56 del 2014, che detta una disciplina per molti aspetti anticipatrice della riforma costituzionale. È peraltro la stessa legge a disporre (ai commi 5 e 51 dell'articolo 1) che le discipline riferite, rispettivamente, alle Città metropolitane e alle Province sono dettate in « attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione ».

A seguito degli esiti del *referendum* rimane immutata la collocazione nell'ordinamento delle Province, che continuano ad essere enti costitutivi della Repubblica assieme allo Stato, le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni (ai sensi dell'art. 114, primo comma, Cost.) e a vantare una propria autonomia (ai sensi dell'articolo 114, secondo comma, Cost.), anche in termini finanziari (ai sensi dell'articolo 119 Cost.). Ed è proprio alla luce della posizione di equiparazione agli altri enti territoriali delle Province che deve essere rapportata ogni ipotesi di intervento ulteriore che incida sugli enti di area vasta.

La Commissione ritiene auspicabile che ogni riflessione in proposito non prescinda dalle trasformazioni a livello territoriale nel frattempo intervenute, ed in particolare dalla rilevante attività legislativa posta in essere dalle Regioni in attuazione della legge n. 56. Le Regioni hanno proceduto infatti ad una complessiva ed estremamente articolata ridefinizione delle funzioni (peraltro non sempre circoscritta a quelle non fondamentali) e degli assetti degli enti locali che

si è accompagnata ad una riorganizzazione delle strutture amministrative delle Regioni e degli enti di area vasta (che ha riguardato anche procedure di mobilità di personale, ormai definite), nonché a trasferimenti di risorse finanziarie e beni strumentali. Si tratta di un processo, avviato alla conclusione, che sembrerebbe opportuno non rimettere completamente in discussione al fine di non introdurre elementi di ulteriore incertezza in ordine all'esercizio delle funzioni appena riordinate e all'erogazione dei servizi ai cittadini.

Nell'ambito dell'attività istruttoria della Commissione, non è pertanto emersa l'esigenza di una rivisitazione dell'impianto complessivo della legge n. 56, ferma restando la legittimità di ogni riflessione rivolta ad aspetti ulteriori, quali ad esempio l'opportunità di mantenere l'elezione di secondo grado delle Province, a fronte della loro collocazione in Costituzione. Piuttosto, la Commissione ritiene prioritaria una riconsiderazione di talune misure che, nell'incidere sull'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti di area vasta, fondavano la loro legittimità nella prospettiva della riforma costituzionale. Si tratta infatti di misure che, come ha anche ricordato la Corte dei Conti in audizione, « hanno resistito al vaglio costituzionale "in considerazione della programmata soppressione delle province" » (il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 2016).

È stata l'inadeguatezza delle risorse, risultante dalla contestualità del taglio dei trasferimenti statali e del ritardo nell'attuazione del federalismo fiscale, a generare situazioni di criticità finanziaria che hanno messo a rischio lo svolgimento di funzioni fondamentali (quali la viabilità e l'edilizia scolastica), così come di funzioni non fondamentali (come ad esempio l'assistenza nei confronti delle persone con disabilità).

Si tratta peraltro di una situazione di criticità finanziaria non limitata alle Province, ma che investe anche le Città metropolitane le quali, a tre anni dall'approvazione della legge n. 56 del 2014, continuano a conservare un assetto sostanzialmente equivalente a quello precedente al riordino e faticano a trasformarsi in enti di effettivo governo del territorio.

Ad avviso della Commissione, la priorità dovrà pertanto essere accordata all'adozione di interventi legislativi diretti ad assicurare corrispondenza fra funzioni affidate e risorse assegnate, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale (si vedano in particolare le sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016). Ciò nell'ottica di superare in modo strutturale le condizioni di difficoltà finanziaria, che rappresentano il principale impedimento ad un efficace governo di area vasta.

PAGINA BIANCA



\*170162019010\*