

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 50/2017: Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo. C. 4444 Governo (Parere alla V Commissione della Camera) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>)	201
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	213
Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada. S. 2767, approvato dalla IX Commissione della Camera (Parere alla 8 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	209
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	217
Enoturismo. S. 2616 (Parere alla 9 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i>)	209
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato</i>)	218
RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA:	
Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, e conclusione</i>)	211
ALLEGATO 4 (<i>Relazione all'Assemblea approvata</i>)	220
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	212

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 10 maggio 2017. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.05.

DL 50/2017: Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo.

C. 4444 Governo.

(Parere alla V Commissione della Camera).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame.

La senatrice Pamela Giacomina Giovanna ORRÙ (PD), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere di competenza alla V Commissione bilancio della Camera sul disegno di legge C. 4444, di « Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo ».

Il testo del decreto-legge è suddiviso in 4 titoli, comprendenti 67 articoli.

Il titolo I (Disposizioni urgenti in materia di finanza pubblica) comprende gli articoli da 1 a 13 ed è suddiviso in 3 capi.

Il capo I (Disposizioni in materia di entrate) comprende gli articoli da 1 a 9.

L'articolo 1 estende l'ambito applicativo dello *split payment*, ovvero del meccanismo di versamento dell'IVA dovuta per le operazioni effettuate nei confronti di soggetti pubblici, introdotto dalla legge di stabilità 2015, a tutte le operazioni effettuate nei confronti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto consolidato pubblicato dall'ISTAT; un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze individuerà i soggetti destinatari di tale estensione; l'articolo 2 modifica l'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA, che deve avvenire ora con la dichiarazione relativa all'anno in cui il diritto alla detrazione è sorto; l'articolo 3 riduce il limite oltre il quale è necessario il visto di conformità per le compensazioni sulle imposte sui redditi, IRAP e IVA e rende obbligatorio l'uso dei servizi telematici in tutti i casi di compensazione; l'articolo 4 modifica il regime fiscale delle locazioni brevi di immobili ad uso abitativo, al fine di consentire l'opzione per l'applicazione della cedolare secca con aliquota al 21 per cento sui redditi derivanti da tali locazioni; l'articolo 5 prevede l'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di variare la tassazione sui tabacchi ed assicurare un gettito annuo non inferiore a 83 milioni di euro per il 2017 e a 125 milioni di euro dal 2018; l'articolo 6 incrementa la misura della tassazione su alcune tipologie di giochi, in termini di prelievo erariale unico sulle somme giocate o di ritenuta sulle vincite; l'articolo 7 modifica la disciplina dell'ACE (aiuto alla crescita economica) allo scopo di abbandonare progressivamente il criterio incrementale su base fissa del capitale proprio, posto alla base del calcolo del rendimento nazionale, utile alla determinazione dell'ACE stesso; l'articolo 8 estende i limiti della pignorabilità degli immobili da parte del concessionario della riscossione; l'articolo 9 interviene sulla clausola di salvaguardia introdotta dalla legge di stabilità 2015 a tutela dei saldi di finanza pubblica, rimodulando gli aumenti previsti a decorrere dal 2018, che vengono in parte posticipati agli anni successivi.

Il capo II (Disposizioni in materia di giustizia tributaria) comprende gli articoli 10 e 11. L'articolo 10, che estende l'ambito operativo dell'istituto del reclamo/mediazione nel contenzioso tributario alle controversie di valore sino a cinquantamila euro e dispone che anche i rappresentanti dell'agente della riscossione i quali concludono la mediazione o accolgono il reclamo rispondano solo in caso di dolo. L'articolo 11, il quale consente di definire con modalità agevolate le controversie tributarie nelle quali è parte l'Agenzia delle Entrate, escludendo il pagamento delle sanzioni e degli interessi di mora.

Il capo III (Disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica) comprende gli articoli 12 e 13. L'articolo 12 prevede la rimodulazione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2017-2019 relativa al credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicati nelle Regioni del Mezzogiorno. L'articolo 13 dispone la riduzione, per il 2017, delle dotazioni delle missioni e dei programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri per un totale di 460 milioni di euro.

Il titolo II (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali) ricomprende gli articoli da 14 a 40.

L'articolo 14 introduce due novelle all'articolo 1 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017) relative al riparto del Fondo di solidarietà comunale (FSC), che costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi.

L'articolo 15 dispone un contributo a favore delle province della Regione Sardegna e della città metropolitana di Cagliari a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti.

L'articolo 16, comma 1, reca la ripartizione tra le Province e le Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario dell'ammontare della ulteriore riduzione della spesa corrente che grava nei confronti di tali enti per l'anno 2017 e per gli

anni seguenti, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge di stabilità 2015, rispetto alla riduzione già operata nel 2016. Il taglio incrementale per il 2017, quantificato in ulteriori 900 milioni di euro rispetto al 2016, viene ripartito, dal comma 1, nella misura di 650 milioni a carico delle Province e per i restanti 250 milioni a carico delle Città metropolitane. Il comma 2 stabilisce la riduzione della spesa corrente che ciascuna Provincia e Città metropolitana deve conseguire complessivamente a decorrere dall'anno 2017, ai sensi del richiamato articolo 1, comma 418. Il comma 3 è volto a ripartire tra ciascuna Provincia e Città metropolitana il concorso alla finanza pubblica richiesto per gli anni 2017 e 2018 ai sensi dell'articolo 47, comma 2, del decreto-legge n. 66 del 2014, stabilito in misura pari a complessivi 516,7 milioni di euro annui, in termini di riduzione della spesa corrente.

L'articolo 17 dispone che il contributo in favore delle Province e delle Città metropolitane per il finanziamento delle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica (già previsto dalla normativa vigente) sia ripartito secondo gli importi contenuti nella tabella 3 allegata al decreto-legge.

L'articolo 18 estende al 2017 talune misure, operanti in deroga alla disciplina contabile, già introdotte in precedenti esercizi finanziari, al fine di favorire l'approvazione dei bilanci da parte delle Province e delle Città metropolitane. A tal fine, l'articolo: consente di predisporre il bilancio di previsione per la sola annualità 2017 e di applicare al medesimo bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato (comma 1); estende al 2017 la possibilità per i medesimi enti, nel caso di esercizio provvisorio o di gestione provvisoria, di applicare la relativa disciplina (di cui all'articolo 163 del TUEL) con riferimento al bilancio di previsione definitivo approvato per il 2016 (comma 2); estende al 2017 la possibilità per gli enti di area vasta di applicare ai rispettivi bilanci di previsione le quote dell'avanzo di amministrazione risultanti da trasferimenti da parte della

Regione, una volta che quest'ultima abbia proceduto allo svincolo di tali risorse (comma 3).

L'articolo 19 prevede per gli enti dichiarati in dissesto e con i termini della deliberazione di bilancio sospesi una differente scadenza per l'invio della certificazione dei risultati conseguiti circa il rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio.

L'articolo 20 autorizza due contributi in favore delle province delle Regioni a statuto ordinario, finalizzati, rispettivamente, all'esercizio delle funzioni fondamentali delle stesse, per l'importo di 110 milioni di euro per l'anno 2017 e di 80 milioni a decorrere dal 2018, e alla manutenzione della rete viaria, per l'importo di 100 milioni per il 2017.

L'articolo 21 incrementa di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 le risorse destinate all'erogazione del contributo straordinario previsto per i Comuni che danno luogo alla fusione, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, del TUEL, o alla fusione per incorporazione, di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

L'articolo 22, commi 1-3 reca disposizioni in materia di personale dei Comuni, intervenendo in particolare sulla possibilità di assumere personale a tempo determinato in deroga alla normativa vigente e sulle limitazioni al *turn over* per assunzioni a tempo indeterminato. L'articolo 22, comma 4, consente la remunerazione degli incarichi professionali conferiti da pubbliche amministrazioni a titolari di cariche elettive regionali e locali. Tale previsione si pone in deroga rispetto a previsione dell'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 78/2010 che ha stabilito, in via generale, il divieto di remunerazione, fatto salvo il rimborso spese, di qualsiasi incarico conferito da pubbliche amministrazioni a titolari di cariche elettive. L'esclusione dal divieto si applica agli incarichi conferiti da una pubblica amministrazione che opera in un ambito territoriale diverso dall'ente presso il quale l'interessato svolge la carica elettiva. Nel caso di carica elettiva comunale la pubblica amministrazione confe-

rente deve operare in una Provincia o in un'area metropolitana diversa. Inoltre, il conferimento dell'incarico, e la relativa remunerazione, deve rispettare i limiti di spesa previsti dalla normativa vigente. L'articolo 22, comma 5, introduce una deroga al divieto posto in capo alle Province delle Regioni a statuto ordinario di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, consentendo la copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche non fungibili in relazione alle svolgimento delle funzioni fondamentali delle medesime Province. L'articolo 22, comma 6 prevede la possibilità per gli istituti o luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale di avvalersi di competenze o servizi professionali nella gestione dei beni culturali, attraverso il ricorso a contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, per una durata massima di 9 mesi. Il comma 7 prevede la possibilità di rinnovo per una sola volta, per ulteriori 4 anni, degli incarichi di direttore dei medesimi istituti o luoghi della cultura, conferiti a seguito di procedure di selezione pubblica internazionale. L'articolo 22, comma 8, autorizza la spesa di 2 milioni di euro per il 2017 in favore del Teatro Eliseo, per spese ordinarie e straordinarie.

L'articolo 23 dispone il consolidamento a decorrere dall'anno 2017 dei trasferimenti erariali ricevuti dalle Province delle Regioni Sardegna e Sicilia nell'anno 2016.

L'articolo 24 prevede a decorrere dall'anno 2017 la predisposizione da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali *standard* delle Regioni a statuto ordinario, nelle materie diverse dalla sanità. Stabilisce inoltre che a decorrere dal 2018 fabbisogni e capacità fiscali *standard* possano essere utilizzati per la ripartizione del concorso alla finanza pubblica stabilito dalle disposizioni vigenti a carico delle regioni medesime.

L'articolo 25 attribuisce quote del Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrut-

turale del Paese, istituito dalla legge di bilancio per il 2017 nello stato di previsione del MEF: alle regioni, per 400 milioni di euro nel 2017, con la condizione di dover effettuare un importo minimo di investimenti nuovi e aggiuntivi nel 2017; alle Province e alle Città metropolitane, da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica, per un importo di 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44,1 milioni nel 2020.

L'articolo 26 reca disposizioni di carattere contabile, relative ai bilanci degli enti territoriali, volte da un lato ad estendere il novero delle variazioni di bilancio cui allegare il prospetto di verifica del rispetto del pareggio di bilancio e, dall'altro, con riguardo alle Regioni, a rendere più flessibile da parte delle stesse la gestione di talune tipologie di stanziamenti di bilancio

L'articolo 27, commi 1-8, ridetermina la consistenza e stabilisce i criteri per la ripartizione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Detti criteri sono, tra l'altro, volti a far sì che i servizi di trasporto pubblico locale e regionale siano affidati con procedure ad evidenza pubblica, penalizzando le regioni e gli enti locali che non procedano al loro tempestivo espletamento, nonché a incentivare il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio. L'articolo 27, ai commi da 9 a 11, reca alcune disposizioni per favorire l'acquisizione, mediante locazione, di materiale rotabile da parte di imprese di trasporto pubblico regionale o locale e per provvedere al rinnovo dello stesso materiale, anche attraverso centrali di acquisto nazionali. L'articolo 27, comma 12, sopprime alcune disposizioni che incidono sulla competitività nel settore delle imprese del trasporto pubblico su gomma, con riferimento ai servizi di linea interregionali con itinerari, prezzi e frequenze prestabilite. Rimangono ferme alcune norme riguardanti l'accertamento dei requisiti di sicurezza.

L'articolo 28 interviene, modificandole, sulle modalità mediante cui si prevede il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle Regioni, ai fini del consolidamento dei conti pubblici, dall'articolo 1, comma 680, della legge n. 208/2015.

L'articolo 29 prevede che l'AIFA – per monitorare la spesa complessiva sostenuta per l'assistenza farmaceutica ospedaliera, accertare lo sfondamento definitivo dei tetti di spesa nel biennio 2016-2017, e determinare conseguentemente l'ammontare del *pay-back* farmaceutico per lo stesso biennio –, si avvalga dei dati di fatturato delle aziende farmaceutiche indicati e trasmessi dalla fattura elettronica attraverso il Sistema di interscambio. Dal 2018, viene poi introdotto l'obbligo di indicare, nelle fatture elettroniche emesse nei confronti degli enti del SSN per l'acquisto di farmaci, anche il Codice di Autorizzazione all'Immissione in commercio (AIC) del farmaco e il quantitativo acquistato. Le fatture dovranno essere messe a disposizione dell'AIFA. Un decreto dei ministri dell'economia e della salute dovrà disciplinare le caratteristiche tecniche di indicazione dell'AIC e le modalità di accesso ai dati da parte di AIFA.

L'articolo 30 chiarisce che i farmaci ai quali è stato riconosciuto il requisito dell'innovatività condizionata, ai sensi della Determinazione AIFA 519/2017, sono inseriti di diritto nei Prontuari terapeutici regionali ma non accedono ai Fondi istituiti dai commi 400 e 401 della legge di bilancio 2017 per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto rispettivamente, dei medicinali innovativi e dei medicinali oncologici innovativi.

L'articolo 31 recepisce quanto stabilito dall'intesa Stato-Regioni del 23 febbraio 2017 in merito alla riduzione, pari a 100 milioni di euro, delle risorse programmate per interventi di edilizia sanitaria. Conseguentemente, la norma introduce una deroga alle regole di contabilizzazione, al fine di garantire il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario per l'anno 2017. Pertanto, le somme ammesse a finanziamento nel 2017 per in-

terventi di edilizia sanitaria compresi in accordi di programma sottoscritti nel 2016, sono accertate in entrata dalle Regioni nel 2018. I termini di risoluzione degli accordi di programma sono prorogati in ragione del periodo di sospensione che si realizza nel 2017.

L'articolo 32 prevede e disciplina il trasferimento dal Ministero dell'interno al Ministero della salute delle competenze relative al finanziamento delle prestazioni sanitarie urgenti od essenziali agli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno.

L'articolo 33 stabilisce, per l'anno 2017, la ripartizione tra le Regioni a statuto ordinario degli spazi finanziari per favorire gli investimenti per complessivi 500 milioni di euro, già stanziati dalla legge di bilancio 2017.

L'articolo 34, comma 1, modifica la norma di deroga che, per il 2016, esclude il computo, ai fini della verifica del rispetto dell'obbligo del pareggio di bilancio da parte della Regione o della Provincia autonoma, di alcuni impegni contabili inerenti alla spesa sanitaria. Il comma 2 modifica la disciplina di una quota premiale nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Il comma 3 concerne il riparto (e la relativa anticipazione finanziaria) delle risorse del Servizio sanitario nazionale destinate alle regioni e vincolate a determinate finalità. Il comma 4 modifica la disciplina sulle quote di compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'IVA e sulle relative anticipazioni finanziarie.

L'articolo 35 prevede che l'ente Agenzia delle entrate-Riscossione può svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali di tutte le amministrazioni locali (come individuate dall'ISTAT) e delle società da esse partecipate, con l'esclusione delle società di riscossione (lettera a)). La norma previgente fa riferimento solo ai comuni, alle province e alle società da essi partecipate. Inoltre, a decorrere dal 1° luglio 2017 le amministrazioni locali possono deliberare di affidare all'Agenzia delle entrate-Riscossione la sola attività di riscossione, spontanea e

coattiva (e non più, come previsto dalla norma previgente, anche le attività di accertamento e liquidazione) delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da esse partecipate (lettera *b*)).

L'articolo 36 interviene sulle disposizioni che disciplinano il raggiungimento del riequilibrio di bilancio da parte degli enti in dissesto, l'amministrazione dei residui attivi e passivi da parte dell'organo straordinario della liquidazione, nonché i debiti fuori bilancio.

L'articolo 37, mediante una modifica all'articolo 1, comma 467, della legge n. 232 del 2016, prevede la possibilità di conservare le risorse nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2016 relative alle opere per le quali già risulta avviata la procedura di scelta del contraente.

La disposizione introdotta dal comma 1 dell'articolo 38 è volta a modificare la tempistica per l'assunzione di impegni sui capitoli del bilancio dello Stato relativa ad erogazioni a favore dell'INPS rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, prevedendo che i pagamenti da parte del bilancio dello Stato avvengano sulla base del fabbisogno di cassa effettivo, presentato annualmente dell'ente con evidenza delle esigenze mensili, approvato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'articolo 38, comma 2, modifica la disciplina sulla dismissione del patrimonio immobiliare da reddito dell'INPS, prevedendo che essa possa avvenire, nel rispetto dei vincoli di legge applicabili, anche mediante conferimento di una parte del patrimonio immobiliare ai fondi costituiti dall'INVIMIT. Il comma 3 dell'articolo 38 amplia la possibilità di rimodulare la percentuale delle risorse degli enti di previdenza che possono essere destinate alla sottoscrizione di fondi immobiliari anche al fondo di fondi gestito dall'Invimit SGR S.p.A.

L'articolo 39 prevede che per gli anni dal 2017 al 2020 una quota del 20 per cento del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale sia riconosciuta alla regione a condizione che questa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia prov-

veduto all'erogazione delle risorse per l'esercizio delle funzioni trasferite alle province ed alle città metropolitane.

L'articolo 40 è volto ad attenuare le sanzioni previste a carico delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna che non hanno rispettato il vincolo del saldo non negativo tra le entrate e le spese finali nell'anno 2016. In particolare, l'articolo incide sulla sanzione consistente nella riduzione delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio, che viene a tal fine applicata nella misura eventualmente eccedente l'avanzo applicato al bilancio di previsione 2016, anziché essere commisurata all'effettivo scostamento registrato, come previsto dalla normativa vigente di cui al citato comma 723, lettera *a*) della legge n. 208 del 2015.

Il titolo III (Ulteriori interventi in favore delle zone terremotate) comprende gli articoli da 41 a 46; l'articolo 41 stanziava un miliardo di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018, 2019 per gli interventi qui previsti ed istituisce un Fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione; l'articolo 42 incrementa per gli anni dal 2017 al 2019 il Fondo per la ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; l'articolo 43 contiene alcune proroghe di termini in materia di adempimenti e di versamenti tributari a favore dei soggetti, persone fisiche e imprese, localizzati nei Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016; l'articolo 44 proroga fino al 31 dicembre 2019 il periodo entro il quale le imprese localizzate nei Comuni colpiti dagli eventi sismici possano beneficiare, se effettuano investimenti, del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi; l'articolo 45 autorizza il Commissario straordinario per la ricostruzione ad erogare ai Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 una compensazione della perdita del gettito della TARI per il 2016 e per il triennio 2017-2019; l'articolo 46 istituisce e disciplina una zona franca urbana nei Comuni delle Regioni Lazio,

Umbria, Marche ed Abruzzo colpiti dagli eventi sismici susseguirsi a partire dall'agosto 2016.

Il titolo IV (Misure urgenti per rilancio economico e sociale) è suddiviso in 4 capi che comprendono gli articoli da 47 a 67.

Il capo I (Misure nel settore dei trasporti e delle infrastrutture) è costituito dagli articoli da 47 a 52; l'articolo 47 contiene varie disposizioni in materia ferroviaria; esso individua – sulla base di una prevista intesa tra le Regioni ed il Ministero delle infrastrutture e trasporti – Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. quale soggetto unico responsabile per gli interventi di adeguamento delle linee regionali agli *standard* di sicurezza e tecnologici previsti per la rete ferroviaria nazionale; si prevede, inoltre, il completamento del Programma Grandi Stazioni e la continuità operativa della società Ferrovie del Sud Est; l'articolo 48 reca misure per la promozione della concorrenza e la lotta all'evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale; l'articolo 49 prevede lo sviluppo di sinergie tra ANAS S.p.A. e Ferrovie dello Stato (FS): le azioni della prima confluiranno nella seconda, mediante aumento di capitale; l'articolo 50 autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a deliberare e sottoscrivere un aumento del capitale sociale di Invitalia, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., al fine di favorire gli investimenti nel settore dei trasporti; l'articolo 51 autorizza ENAV a destinare risorse alla riduzione della tariffa per i servizi di terminale una quota delle risorse relative alla fornitura dei servizi della navigazione aerea di rotta in favore del traffico civile; l'articolo 52 interviene sullo sviluppo delle ciclovie turistiche, integrando la norma del comma 640 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016, con la previsione di ulteriori interventi sul territorio nazionale, da attuare nell'ambito delle risorse già previste a legislazione vigente.

Il capo II (Misure per il lavoro, la produttività delle imprese e gli investimenti) comprende gli articoli da 53 a 60; l'articolo 53 vè un'interpretazione auten-

tica dell'articolo 1, comma 179, lettera *d*), della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) e definisce le caratteristiche che devono avere determinate attività lavorative ai fini della corresponsione dell'indennità riconosciuta, fino alla maturazione dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolare condizioni (cd APE sociale), nonché della applicazione della riduzione del requisito dell'anzianità contributiva in favore dei cosiddetti « lavoratori precoci »; prevede, inoltre, la possibilità di cessione dei finanziamenti garantiti dal Fondo costituito per l'accesso all'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE); l'articolo 54 modifica la disciplina sul rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC); l'articolo 55 modifica la disciplina sugli emolumenti retributivi dei lavoratori dipendenti privati di ammontare variabile; l'articolo 56 modifica la disciplina del cd *patent box*, ovvero il regime di tassazione agevolata dei redditi derivanti da alcuni beni immateriali, tra i quali marchi e brevetti, escludendo i marchi dal novero dei beni agevolabili ed includendo i redditi derivanti dall'utilizzo congiunto di beni immateriali, legati da vincoli di complementarità; l'articolo 57 estende alle PMI costituite sotto forma di S.r.l. le disposizioni derogatorie alla disciplina civilistica già previste dal decreto-legge n. 179/2012 per le *startup* innovative costituite sotto forma di S.r.l.; l'articolo 58 disciplina il trattamento tributario spettante alle somme prelevate da riserve IRI (imposta sul reddito d'impresa) in caso di fuoriuscita dal regime; l'articolo 59 adegua la disciplina nazionale in materia di prezzi di trasferimento (*transfer pricing*) alle indicazioni emerse in sede OCSE-Progetto BEPS (*Base Emersion and Profit Shifting*), per la corretta determinazione del valore delle operazioni tra imprese associate estere; l'articolo 60 reca la disciplina relativa al trattamento fiscale dei proventi derivanti dall'investimento effettuato in quote del capitale o del patrimonio di società e/o fondi di investimento (OICR,

Organismo di investimento collettivo del risparmio), da parte di dipendenti, *manager* o gestori delle medesime entità.

Il capo III (Investimenti per eventi sportivi) comprende gli articoli da 61 a 63; l'articolo 61 prevede una serie di interventi necessari per assicurare l'organizzazione degli eventi sportivi di sci alpino che si terranno a Cortina d'Ampezzo nel 2020 e nel 2021; l'articolo 62 interviene sulla disciplina della costruzione di impianti sportivi dettata dal comma 304 della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013); l'articolo 63 prevede la concessione a favore di *Ryder Cup Europe LLP* della garanzia dello Stato per un ammontare fino a 97 milioni di euro, per il periodo 2017-2027, ai fini della realizzazione del progetto *Ryder Cup 2022* relativamente alla parte non coperta dai contributi dello Stato.

Il capo IV (Disposizioni in materia di servizi) comprende i rimanenti articoli da 64 a 67; l'articolo 64 autorizza le istituzioni scolastiche ed educative statali – nelle Regioni ove sia stata risolta la convenzione-quadro Consip – a proseguire, fino al 31 agosto 2017, l'acquisizione dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari, nonché degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede delle istituzioni medesime, con i soggetti già destinatari degli atti contrattuali attuativi e degli ordinativi di fornitura; l'articolo 65 prevede che, a decorrere dal 2017, alle spese di funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) in relazione ai compiti di autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, si debba provvedere esclusivamente con i criteri di determinazione del contributo annuale che sono già previsti per i soggetti operanti negli altri settori sottoposti alla vigilanza di tale Autorità; l'articolo 66 reca il rifinanziamento del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione e del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), nonché la copertura finanziaria degli oneri recati dal provvedimento; prevede, inoltre, la destinazione degli effetti migliorativi derivanti dal provvedimento al

miglioramento dei saldi, al fine di raggiungere gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel DEF 2017; infine, l'articolo 67 dispone l'entrata in vigore del decreto-legge nel giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole con tre condizioni e quattro osservazioni (*vedi allegato 1*).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, richiama l'attenzione sulla prima condizione contenuta nel parere, con la quale si intende dare seguito al lavoro fin qui svolto dalla Commissione con la predisposizione della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, nella logica di dare una prima attuazione al principio di leale collaborazione nell'ambito del procedimento legislativo.

Il deputato Francesco RIBAUDO (PD) ricorda che l'articolo 4 del decreto-legge reca una disciplina sulle locazioni brevi e potrebbe interessare le competenze delle Regioni in materia di turismo. A proposito della prima condizione, ritiene che la Commissione debba presentare una proposta organica ai fini dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto l'inserimento di una disposizione nell'ambito del decreto-legge risulterebbe insufficiente.

La senatrice Pamela Giacomina Giovanna ORRÙ (PD), *relatrice*, sottolinea che la prima condizione è strettamente legata alla Relazione all'Assemblea predisposta dalla Commissione, che prevede una fase transitoria al fine di attivare nella legislatura in corso sinergie tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e i rappresentanti delle autonomie territoriali. Concorda con il Presidente sull'opportunità di intervenire già nell'ambito del decreto-legge in esame.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, fa presente che il decreto-legge dovrebbe preve-

dere un primo coinvolgimento degli enti territoriali, eventualmente attraverso l'istituzione di un comitato, nell'ambito della funzione consultiva che la Commissione già svolge e sulla base dei regolamenti parlamentari vigenti. Non si tratterebbe dunque dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice (*vedi allegato 1*).

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada.

S. 2767, approvato dalla IX Commissione della Camera.

(Parere alla 8^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata a esprimere il parere, per gli aspetti di competenza, alla 8^a Commissione Lavori pubblici, comunicazioni del Senato sul disegno di legge S. 2767, recante « Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada », approvato dalla Camera.

Ricorda che la Commissione ha già espresso il proprio parere, nel corso dell'esame presso la Camera, alla IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni, sul testo base adottato dalla Commissione (proposte abbinate C. 3837 e C. 3990), come risultante dagli emendamenti approvati in sede referente. La Commissione IX della Camera ha quindi approvato in sede legislativa, senza apportarvi modificazioni, il testo proposto dalla Commissione medesima all'esito dell'esame in sede referente.

Il provvedimento istituisce la Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada, individuata nella terza domenica di novembre, con la finalità di promuovere ogni iniziativa utile a migliorare la sicurezza stradale e a informare gli utenti, in

particolare i giovani, sulle gravi conseguenze di modalità di guida non rispettose del codice della strada.

Propone conclusivamente di esprimere un parere favorevole (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Enoturismo

S. 2616.

(Parere alla 9^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, in sostituzione della relatrice, senatrice Favero, impossibilitata a partecipare ai lavori della seduta, fa presente che la Commissione è chiamata a esprimere il parere, per gli aspetti di competenza, alla 9^a Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare del Senato sul disegno di legge S. 2616, recante « Disciplina dell'attività di enoturismo ».

Il disegno di legge si compone di 10 articoli.

L'articolo 1 riconosce l'enoturismo quale forma di turismo dotata di specifica identità e ne declina le caratteristiche. In particolare: il comma 1 prevede che la proposta di legge si ponga in sintonia con le finalità del testo unico della vite e del vino (legge n. 238/2016) e con i piani di sviluppo rurale regionali, al fine di valorizzare, attraverso la qualificazione dell'accoglienza nell'ambito di un'offerta turistica di tipo integrato, le aree ad alta vocazione vitivinicola; il comma 2 reca la definizione di « enoturismo » o « turismo del vino »: con tali termini si intendono tutte le attività di conoscenza del prodotto vino espletate nel luogo di produzione, quali visite nei luoghi di coltura, di produzione o di esposizione degli strumenti utili alla coltivazione della vite, degustazione e commercializzazione delle produzioni vinicole locali, iniziative a carattere

didattico e ricreativo nell'ambito delle cantine; in base al comma 3, le attività di ricezione e di ospitalità, compresa la degustazione dei prodotti aziendali e l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, svolte da aziende vinicole, possono essere ricondotte alle attività agrituristiche, secondo i principi contenuti nella legislazione statale di settore e secondo le disposizioni emanate dalle Regioni.

L'articolo 2, comma 1, fissa i requisiti necessari per l'abilitazione a svolgere attività enoturistica, prevedendo che le aziende autorizzate a svolgere attività enoturistica rispondano a requisiti di certificazione e svolgano attività di accoglienza; il comma 2 demanda alle Regioni la disciplina delle modalità di rilascio del certificato di abilitazione, prevedendo, altresì, che, per il conseguimento del certificato, le Regioni possano organizzare, attraverso gli enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni enoturistiche più rappresentative, corsi di formazione e preparazione; il comma 3 specifica le disposizioni fiscali e previdenziali da applicare a tale settore.

L'articolo 3 specifica i requisiti necessari al conseguimento della certificazione dell'accoglienza, prevedendo, al comma 1, che tale certificazione includa processi di formazione di medio lungo periodo dedicati alle cantine e agli operatori del turismo enogastronomico. Il comma 2 attribuisce ad un decreto del Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali, da adottare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione degli *standard* minimi di qualità.

L'articolo 4, comma 1, dispone la commercializzazione dei prodotti dell'impresa enoturistica così come nella normativa degli agriturismi. Il comma 2 consente alle imprese enoturistiche di commercializzare prodotti dell'artigianato locale, al fine di facilitare la diffusione e la conoscenza al turista della cultura, dei mestieri e delle tradizioni locali.

L'articolo 5 prevede l'apposizione di cartellonistica e arredo urbano alle cantine autorizzate a svolgere attività enoturistica.

L'articolo 6 istituisce l'Osservatorio del turismo del vino nazionale e regionale presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. In particolare: il comma 1 prevede che le Regioni inviino annualmente al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'enoturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia; il comma 2 istituisce, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, l'Osservatorio del turismo del vino nazionale e regionale, al quale partecipano le associazioni di operatori enoturistici più rappresentative a livello nazionale e che si articola in osservatori di carattere regionale attraverso la collaborazione dei comuni città del vino e delle imprese; il comma 3 enumera i compiti dell'Osservatorio del turismo del vino nazionale e regionale, tra i quali si ricordano quelli che hanno come riferimento il territorio locale: il controllo del livello medio dei servizi offerti nel settore enoturistico sul territorio comunale; la valutazione dell'interazione tra gli operatori del settore, l'amministrazione comunale e gli altri soggetti pubblici coinvolti in politiche di promozione dell'enoturismo; la migliore valutazione dell'impatto economico che l'enoturista ha sulle aziende del territorio comunale; il monitoraggio dei risultati delle azioni di coordinamento tra le politiche di promozione e di valorizzazione a livello locale, provinciale e regionale; ai sensi del comma 4, l'Osservatorio del turismo del vino nazionale e regionale raccoglierà ed elaborerà i dati pervenuti dalle Regioni e dalle associazioni di operatori enoturistici, pubblicando annualmente un Rapporto nazionale sullo stato dell'enoturismo.

L'articolo 7, comma 1, prevede la redazione di un Piano strategico nazionale di promozione sui mercati nazionali e internazionali del turismo del vino italiano da parte del Ministero delle politiche agri-

cole alimentari e forestali, di intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le associazioni del settore maggiormente rappresentative a livello nazionale. Il comma 2 dispone che le Regioni, in collaborazione con le associazioni più rappresentative di operatori enoturistici, sostengano lo sviluppo dell'enoturismo attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale e promozione.

L'articolo 8 estende l'applicazione della legge all'ambito della valorizzazione delle produzioni di olio di oliva.

L'articolo 9 reca la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

L'articolo 10 reca la clausola di invarianza finanziaria per lo Stato.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole con una condizione e tre osservazioni (*vedi allegato 3*).

La Commissione approva la proposta di parere.

La seduta termina 8.15.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

Mercoledì 10 maggio 2017. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.15.

Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 maggio 2017.

Gianpiero D'ALIA, *presidente e relatore*, avverte di avere predisposto una proposta di relazione all'Assemblea, ricordando come il suo contenuto sia stato già anti-

cipato a tutti i componenti della Commissione in via informale.

Sottolinea che la relazione costituisce la sintesi del lavoro svolto dalla Commissione negli ultimi due anni.

In merito all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, la relazione contiene una proposta articolata che tiene conto dell'attività svolta dopo il 2001 dal cd. Comitato Mancino ma che soprattutto si basa sull'esperienza legislativa e sulla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi negli oltre quindici anni decorsi dalla riforma del titolo V del 2001.

I problemi allora sollevati possono ritenersi superati a seguito del 'rodaggio' del titolo V messo a punto nell'ambito del sistema delle Conferenze e grazie alla giurisprudenza costituzionale. Le proposte della Commissione sono operative e immediatamente applicabili e richiedono un adeguamento dei regolamenti parlamentari. La relazione auspica peraltro che una fase transitoria sia avviata fin da subito, con la previsione della partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali ai lavori della Commissione.

Le proposte della relazione sulla razionalizzazione del sistema delle Conferenze e sulla revisione ed attuazione degli Statuti speciali sono il frutto delle due indagini conoscitive svolte dalla Commissione negli ultimi due anni.

Viene infine affrontato il tema del riordino degli enti di area vasta, trattato in maniera molto sintetica e dal punto di vista ordinamentale, relativo al percorso da intraprendere dopo l'esito non confermativo del *referendum* costituzionale e a seguito della giurisprudenza costituzionale che ha vagliato l'assetto ordinamentale degli enti di area vasta sulla base della programmata soppressione delle province.

Richiama il valore istituzionale del lavoro svolto, al quale hanno partecipato tutti i Gruppi al di là delle differenze politiche.

Ringrazia i componenti della Commissione, gli uffici della Commissione ed i consulenti.

Il senatore Albert LANIÈCE (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) ringrazia il Presidente e dichiara di riconoscersi pienamente nel lavoro svolto.

La Commissione approva la proposta di relazione all'Assemblea formulata dal presidente (*vedi allegato 4*), incaricando il presidente medesimo di riferire alla Ca-

mera e la senatrice Orrù di riferire al Senato.

La seduta termina alle 8.25.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.25 alle 8.30.

ALLEGATO 1

DL 50/2017: Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (C. 4444 Governo).**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 4444, di conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante « Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo »;

rilevato che:

il provvedimento reca una pluralità di disposizioni, che incidono su diversi ambiti materiali e che risultano nel loro complesso riconducibili alle materie « sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie » e « tutela della concorrenza », attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.) e alla materia « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », di competenza concorrente tra Stato e Regioni (articolo 117, terzo comma, Cost.);

sin dalla sentenza n. 14 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione – insieme alle materie « moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie » – « evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo

allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico;

sottolineato che:

il decreto-legge reca agli articoli da 14 a 40 una serie di disposizioni relative alla finanza territoriale;

risulta in proposito necessario individuare 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, 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;

l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 individua nella Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e della autonomie locali il luogo della compiuta realizzazione del principio di leale collaborazione a livello legislativo;

come emerso dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione nell'ambito

dell'esame di una relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, occorre procedere tempestivamente, alla luce dell'oramai consolidato assetto costituzionale dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, all'attuazione della norma costituzionale di cui al citato articolo 11;

nelle more dell'attuazione dell'articolo 11, occorre attivare fin da subito 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 quanto per l'opportunità di porre le basi, anche metodologiche, del lavoro della futura Commissione in composizione integrata;

considerato che:

l'articolo 16 reca la ripartizione tra le Province e le Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario dell'ammontare della ulteriore riduzione della spesa corrente che grava nei confronti di tali enti per l'anno 2017 e per gli anni seguenti, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge di stabilità 2015, rispetto alla riduzione già operata nel 2016, stabilendola nella misura di 650 milioni a carico delle Province e per i restanti 250 milioni a carico delle Città metropolitane;

la Corte costituzionale, nella sentenza n. 205 del 2016, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale del richiamato comma 418, ha interpretato tale disposizione, sulla base del principio dell'adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni, nel senso che le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali debbano essere destinate ad una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali;

rilevato che:

l'articolo 27 detta i criteri per il riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico

locale, richiamando altresì, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata, l'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, che consente al Consiglio dei ministri di provvedere decorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno;

la Corte costituzionale, con la sentenza n. 222 del 2005, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione sul riparto del Fondo nella parte in cui prevedeva che la dotazione fosse ripartita previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in sede di Conferenza, in considerazione della competenza in materia di « trasporto pubblico locale » riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117, quarto comma, Cost.;

secondo la giurisprudenza costituzionale, quando la legge statale interviene in ambiti su cui esistono prerogative regionali, essa deve prevedere « intese forti », 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, n. 121/2010 e n. 6/2004; così anche il Consiglio di Stato nel parere 17 gennaio 2017, n. 83, sulle modalità di attuazione della sentenza n. 251/2016);

rilevato inoltre che:

l'articolo 39 subordina il riconoscimento alle Regioni di una quota pari al 20 per cento del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale all'erogazione alle Province e Città metropolitane delle risorse ad esse spettanti per l'esercizio delle funzioni conferite e alla relativa certificazione entro il 30 giugno di ciascun anno;

tale previsione, pur volta a garantire a Province e Città metropolitane l'effettiva disponibilità delle risorse ad esse spettanti, rischia di penalizzare gli enti locali che

potrebbero essere privati di una parte delle risorse per il trasporto pubblico;

considerato che:

l'articolo 47, comma 3, rimette ad uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri che tengano conto delle esigenze di mobilità dei viaggiatori e delle merci, di ampliamento della connettività della rete ferroviaria, di integrazione con il territorio e le aree metropolitane, di potenziamento delle connessioni verso i sistemi portuali ed aeroportuali, l'individuazione, nell'ambito delle linee ferroviarie regionali, di quelle di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale, che possono essere destinatarie di finanziamenti dello Stato per eventuali investimenti sulle linee;

appare in proposito necessario il coinvolgimento delle Regioni interessate nel procedimento di emanazione dei suddetti decreti, anche in considerazione del fatto che il successivo comma 5 rimette a successivi del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione, tra quelle di cui al comma 3, delle linee che assumono la qualificazione di infrastruttura ferroviaria nazionale, previa individuazione delle risorse da destinare alla gestione; le linee sono trasferite, a titolo gratuito, al demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale che ne assume la relativa gestione nell'ambito del contratto di servizio con lo Stato;

rilevato che l'articolo 48 reca disposizioni relative ai bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e ai relativi enti di governo, senza prevedere una clausola di salvaguardia per le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome;

osservato che l'articolo 52, come già del resto l'articolo 1, comma 640, della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015), individua direttamente gli interventi prioritari nell'ambito del sistema nazionale delle ciclovie turistiche, incidendo così sulle materie di competenza regionale «reti di trasporto di rilevanza regionale» e «turismo»;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) sia introdotta una disposizione volta a prevedere l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, ai fini della verifica del rispetto del principio di necessaria corrispondenza tra funzioni degli enti territoriali e risorse ad essi assegnate, anche sulla base delle disposizioni recate dagli articoli da 14 a 40, e al fine di assicurare, nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'attuazione del principio di leale collaborazione nell'ambito del procedimento legislativo,

2) all'articolo 47, comma 3, sia assicurato il coinvolgimento delle Regioni interessate nel procedimento di emanazione dei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che recano l'individuazione, nell'ambito delle linee ferroviarie regionali, di quelle di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale;

3) all'articolo 48, relativo ai bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale, sia introdotta una clausola di salvaguardia per le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome, che subordini l'applicazione della disciplina alla compatibilità con i rispettivi

Statuti e con le relative norme di attuazione;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 16, appare opportuno verificare la coerenza delle disposizioni relative alla decurtazione delle risorse delle Province e delle Città metropolitane con la sentenza della Corte costituzionale n. 205 del 2016, richiamata in premessa;

b) l'articolo 27, nella parte in cui detta direttamente i criteri per il riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale e richiama, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata, l'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, sia valu-

tato alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata in premessa;

c) all'articolo 39, sia valutata l'opportunità di evitare che la mancata erogazione da parte delle Regioni alle Province e Città metropolitane delle risorse ad esse spettanti per l'esercizio delle funzioni conferite si traduca di fatto in una ulteriore penalizzazione per gli enti locali in ordine alle risorse spettanti per il trasporto pubblico locale;

d) l'articolo 52, che individua direttamente gli interventi prioritari nell'ambito del sistema nazionale delle ciclovie turistiche, sia valutato alla luce delle competenze regionali in materia di « reti di trasporto di rilevanza regionale » e « turismo ».

ALLEGATO 2

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada (S. 2767, approvato dalla IX Commissione della Camera).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 2767, recante « Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada », approvato dalla IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera;

richiamato il proprio parere espresso in data 20 ottobre 2016, nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera;

rilevato che l'istituzione di una giornata nazionale, pur non rientrando espressamente in alcuna delle materie elencate dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, richiede necessariamente una disciplina di livello statale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 3

Enoturismo (S. 2616).**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 2616, recante « Disciplina dell'attività di enoturismo »;

rilevato che il provvedimento reca disposizioni volte a disciplinare il settore dell'enoturismo quale forma di turismo dotata di specifica identità, provvedendo a fissare i requisiti necessari per svolgere l'attività enoturistica, a regolare la commercializzazione dei prodotti enoturistici, a istituire presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali l'Osservatorio del turismo del vino nazionale e regionale, nonché ad introdurre un Piano strategico nazionale di promozione sui mercati nazionali e internazionali del turismo del vino italiano;

rilevato altresì che:

sebbene la materia « turismo » sia di competenza delle Regioni (articolo 117, quarto comma, Costituzione), le disposizioni di disciplina del settore dell'enoturismo incidono sulle materie « professioni », « formazione professionale », « ricerca scientifica (...) e sostegno all'innovazione per i settori produttivi », « alimentazione », « valorizzazione dei beni ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali », ascritte alla competenza legislativa concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Cost., nonché sulle materie « sistema tributario », « ordinamento civile », « previdenza sociale » e « coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'am-

ministrazione statale, regionale e locale », di competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, rispettivamente lett. e), l), o) e r));

la Corte costituzionale inoltre, in considerazione dell'importanza del settore turistico per l'economia nazionale, ha ammesso la possibilità dell'intervento statale nella materia « turismo » nel caso si renda necessaria un'attività promozionale unitaria, fermo restando il coinvolgimento delle Regioni nel rispetto del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentt. nn. 76/2009, 94/2008 e 214/2006);

il provvedimento prevede la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del decreto ministeriale di definizione degli *standard* minimi di qualità (articolo 3, comma 2);

preso altresì atto che il disegno di legge:

istituisce l'Osservatorio del turismo del vino nell'ambito del quale è assicurata la partecipazione di associazioni di operatori enoturistici ed è garantito il coinvolgimento di Comuni e imprese (articolo 6, comma 2);

contempla disposizioni di dettaglio in materia di cartelli identificativi delle cantine autorizzate all'enoturismo prevedendo che possano essere installati nel raggio di 10 chilometri dalle stesse, nel numero di cinque per ciascuna cantina (articolo 5, comma 1);

attribuisce alle Regioni compiti di sostegno dello sviluppo dell'enoturismo, attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale e promozione (articolo 7, comma 2),

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

1) sia riformulato l'articolo 7, comma 2, nel senso di prevedere che le Regioni abbiano la facoltà, e non l'obbligo, di svolgere le funzioni di sostegno allo sviluppo ivi attribuite;

e con le seguenti osservazioni:

a) si invita la Commissione di merito ad individuare idonee risorse finanziarie in favore delle Regioni, affinché le stesse possano assicurare il pieno adempimento dei compiti ad esse attribuiti dal provvedimento in esame;

b) si valuti l'opportunità di intervenire sull'attuale formulazione dell'articolo 5, comma 1, recante talune disposizioni di dettaglio in materia di cartellonistica, che potrebbero essere demandate alla normativa regionale;

c) si valuti la riformulazione dell'articolo 6, comma 2, onde assicurare il coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dell'Osservatorio del turismo.

ALLEGATO 4

**Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali
e sull'attuazione degli Statuti speciali.****RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA APPROVATA**

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 ormai 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’esperienza 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 specifica-

mente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi 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 co-

stituzionale 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 ri-

spettivi 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 ter-

ritoriali, 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 Commis-

sione 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'atti-

vità 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 complesso): 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 in-

tegrata 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 costituiscano 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 ormai 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'arti-

colo 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'introduzione 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 della Commissione 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 pa-

ritetico 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 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 bilatera-

lità, 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 proceduralizzata, 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 Conferenza 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 sovragionale 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 inattuuate 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 specifichino 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 armonizza-

zione, 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'orientamento 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.