



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

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

2017

Commissione Parlamentare per le questioni regionali

23/03/2017





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

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

Commissione Parlamentare per le questioni regionali

23 Marzo 2017

I. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

2. Profili ordinamentali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la gestione dei mezzi finanziari garantita dagli statuti speciali, quali fonti di rango costituzionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In coerenza con quanto esposto, può ricordarsi che anche la Corte costituzionale, nelle sentenze volte a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni, applicando il principio di leale collaborazione, ha più volte fatto riferimento alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto

previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenze n. 7/2016, n. 278/2010, n. 401/2007, n. 383/2005, n. 6/2004).

2.3 Ruolo delle conferenze

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

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

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

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

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

Una particolare attenzione merita anche il rapporto tra autonomie ordinarie e autonomie speciali nell'ambito delle rispettive Conferenze, in particolare nella Stato-Regioni e Province autonome e nella correlata Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome. La questione riguarda essenzialmente le modalità e gli strumenti per consentire alle autonomie speciali di evidenziare e trattare le specifiche problematiche derivanti dalle diverse competenze, riguardanti le specifiche funzioni legislative e amministrative, ad esse attribuite dagli statuti speciali. Ciò ha comportato a volte un contenzioso anche di livello costituzionale, come nel caso dei ricorsi relativi al decreto legislativo n. 281/1997, mentre in altre situazioni il problema ha trovato definizione in norme regolamentari e prassi che consentono alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di esprimersi su specifici profili in relazione a pareri, proposte, accordi o intese (comunque integrati in quelli generali del complesso delle autonomie), che evidenziano gli aspetti peculiari collegati agli Statuti e alle norme di attuazione.

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

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

La Sezione delle autonomie ha posto in essere una serie di rapporti con le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali (ANCI, UPI, Conferenze dei Presidenti delle Regioni e delle Assemblee legislative regionali) e con le altre istituzioni centrali coinvolte nel governo

della finanza locale e regionale (Mef, Ministero interno, Istat). Siffatto metodo di confronto costituisce, ormai, un elemento caratterizzante dell'attività della Sezione per la produzione di strumenti aderenti al contesto attuale ed effettivamente idonei a raggiungere gli scopi sottesi agli adempimenti normativi e qualifica maggiormente il contributo che la Corte può offrire agli organi parlamentari.

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

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

2.4 Ricomposizione dei livelli istituzionali secondo l'art. 114

La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, intervenendo sugli organi, sulle modalità di loro elezione e sulle funzioni attribuite alle Province ordinarie (art. 114 Cost.) si è posta di fatto come fase di transizione, propedeutica rispetto al processo di riforma costituzionale allora in atto presso il Parlamento. L'esito del referendum del 4 dicembre 2016 ripropone la necessità di valutare la coerenza della riforma delle Province ordinarie, avviata dalla legge n. 56/2014, con l'assetto istituzionale delineato dall'articolo 114 della Costituzione, non più modificato. La mancata espunzione delle Province dal testo della Costituzione impone di riconsiderare le stesse tra le componenti della Repubblica equi-ordinate ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato. La Costituzione individua le Province come enti autonomi titolari di funzioni proprie (art. 118 Cost.), che, al pari degli altri enti territoriali hanno carattere esponenziale

degli interessi dei territori e delle popolazioni su di esse insediate. Di fondamentale interesse, inoltre, sono le tematiche dell'autonomia finanziaria, delle risorse finanziarie, dei bilanci e dei relativi vincoli ed obblighi, che si legano alla riconosciuta capacità impositiva ed ai temi della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (art. 119 Cost.).

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

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

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

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

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

2.5 Finanza regionale e locale e controllo della spesa pubblica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007 e 267 del 2006).

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

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

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

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

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

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

La tempestiva determinazione ed erogazione delle risorse tra i diversi enti territoriali, invece, deve ritenersi strategica sotto il profilo della programmazione delle attività dei servizi sanitari regionali e dovrebbe avvenire con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio. Viceversa, nell'attuale situazione si viene ad incidere sulla corretta applicazione della disciplina

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

armonizzata – in virtù della quale le somme che finanziano il servizio sanitario vanno immediatamente accertate ed impegnate – nonché sulla chiarezza delle rappresentazioni contabili. Ciò comporta una gestione “provvisoria” tra le contabilità speciali delle anticipazioni ricevute, con inevitabili regolazioni contabili in esercizi successivi e, in ultimo, una gravosa ricostruzione e valutazione della gestione effettiva e degli equilibri di bilancio.

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

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

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

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

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

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

Con tali disposizioni viene dettagliatamente fissata la procedura per la determinazione in parola, effettuata dal «Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con la Conferenza Stato-Regioni sentita la struttura tecnica di supporto di cui all'articolo 3 dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009» (art. 27), anche attraverso l'individuazione delle tre regioni di riferimento «scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale» (art. 27 co. 5).

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

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

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

In questo modo, per comparare i risultati di esercizio delle gestioni sanitarie sul tutto il territorio nazionale, non vi è altro modo che utilizzare la differenza tra quanto determinato in sede di

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

riparto del Fondo sanitario nazionale e quanto speso dalle Regioni e P.A. senza tenere conto delle ulteriori risorse messe a disposizione oltre il riparto.

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

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

3.1 Regione autonoma Valle d'Aosta

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

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

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

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

3.2 Regione Trentino Alto Adige/Südtirol

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

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

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

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

3.3 Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia

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

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

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

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

3.4 Regione autonoma della Sardegna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Regione siciliana

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

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

schemi di bilancio, ivi compresa l'istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione, da sottoporre alla Commissione paritetica.

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

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

4. Sintesi e conclusioni

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

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

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

Più di recente il quadro costituzionale relativo al sistema complessivo di finanza pubblica, dello Stato e degli enti territoriali, è stato integrato dalla legge costituzionale n. 1/2012, con

l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, e dalla conseguente legge rinforzata n. 243/2012, ora modificata dalla legge n. 164/2016.

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

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

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

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

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

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

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

In questo ambito la Corte esprime l'auspicio che nelle fasi del procedimento di formazione delle leggi attribuite alla Commissione parlamentare – nella versione "integrata con i rappresentanti delle Autonomie" – sia previsto che i pareri, anche nella forma di proposte emendative, laddove rechino modifiche all'assetto delle funzioni e/o della finanza statale, regionale o locale, con previsione di nuove spese o di minori entrate, assicurino al contempo misure di adeguata copertura finanziaria, rispettose dei principi e dei criteri recati in materia

dalla Costituzione, dalla legge n. 243/2012 (come modificata dalla legge n. 164/2016) e dalle norme fondamentali di riforma recate dalla legge n. 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica. Occorrerebbe altresì prevedere che le suddette proposte emendative si pongano in stretta coerenza con i principi contabili, i parametri ed i criteri dell'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 118/2011.

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

4. Quanto sopra argomentato sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sui suoi nuovi poteri di intervento nel procedimento legislativo, in attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, comporterebbe, anche ad avviso della Corte dei conti, l'esigenza di una rimediazione sulle attuali forme di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali, quali ancor oggi disciplinate dalla legge n. 127/1997 e dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative, nell'ottica di una rivisitazione complessiva del “sistema delle conferenze”, mai adeguato alla riforma del titolo V.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“sistema regionale integrato di finanza pubblica” già vigente nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Regione Trentino-Alto Adige.

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

PARTE SPECIALE

LA SITUAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E NELLE PROVINCE AUTONOME

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

I.1 Stato di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle D'Aosta

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

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

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

Si trattava di una anomalia del sistema alla quale si è data soluzione con l'art. 3 della legge costituzionale n. 2/1993⁷ che ha introdotto, nel testo statutario per la Valle d'Aosta una disposizione (l'art. 48-*bis*) sostanzialmente analoga a quella delle altre Regioni ad autonomia differenziata⁸

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

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

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

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

⁹ Con le prime norme di attuazione dello statuto successive alla L. Cost. n. 2/1993, recate dal d.lgs. 22 aprile 1994 legge preesistenti, l'ordinamento finanziario della Regione stabilito ai sensi dell'art. 50, quinto comma, dello statuto, nonché "le norme di trasferimento di funzioni alla Regione Valle d'Aosta contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545". Oltre che nei decreti legislativi nn. 365 e 532/1996, "possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale".

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

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

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

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

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

Il ruolo delle norme di attuazione è stato ulteriormente riaffermato anche dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), che all'articolo 27 ha dettato i principi attraverso

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

i quali anche le autonomie speciali dovranno contribuire ad attuare in ambito nazionale i principi di perequazione e di solidarietà.

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

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

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

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

Come detto, il comma 2, art. 48-bis dello Statuto della Valle d'Aosta prevede che tre dei componenti della Commissione paritetica sia nominati dal Governo ed altrettanti dall'Assemblea regionale: ciò comporta, in particolare, che, ogni qual volta un nuovo Governo

entra in carica o a seguito dell'elezione dell'Assemblea regionale si debba procedere *ex novo* alla designazione dei componenti della Commissione paritetica di rispettiva competenza

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

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

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

2. Trentino Alto Adige/Südtirol

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

- a) L'articolo 103 dispone che per le modificazioni dello Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. Prevede inoltre che:
 - I. l'iniziativa per le modificazioni del medesimo Statuto appartiene anche al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale;
 - II. i progetti di modificazione del medesimo, di iniziativa governativa o parlamentare, sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi.
 - III. le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale confermativo.
- b) L'articolo 104 contempla una ulteriore procedura di modifica statutaria, limitata però al solo titolo VI in materia di finanza della regione e delle province autonome, in base alla quale le norme del predetto titolo VI (e quelle dell'art. 13 concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico) possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province. Le disposizioni di cui agli articoli 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale

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

di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della regione o della provincia di Bolzano.

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

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

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

- a) La Provincia autonoma di Bolzano si è dotata di un peculiare strumento d'elaborazione di una proposta di revisione statutaria (l.p. 23 aprile 2015, n. 3 "Istituzione di una convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino - Alto Adige") da inserire nel dibattito consiliare secondo la procedura indicata dallo stesso Statuto. Questo strumento (la Convenzione) è finalizzato a promuovere un ampio processo partecipativo dei cittadini volto ad assicurare una condivisione della revisione dello Statuto speciale. La convenzione è composta da 33 membri ed è istituita dal Consiglio provinciale, il quale garantisce una rappresentanza proporzionale dei tre gruppi linguistici e un equilibrio dei sessi. Esperti di diritto, politici e esponenti delle rappresentanze sociali si riuniscono periodicamente per elaborare proposte di riforme statutarie. I lavori della convenzione sono iniziati nel novembre 2016 e seguono un calendario che prevede da due a tre riunioni mensili fino al mese di giugno del corrente anno. La conclusione di questo percorso prevede la stesura di un documento finale che verrà presentato al Consiglio provinciale per la successiva trattazione.
- b) La Provincia autonoma di Trento, con legge provinciale n. 1 del 2016 istituisce la Consulta per lo Statuto speciale, quale organismo cui è attribuito il compito di promuovere la partecipazione della comunità trentina, favorendo il coinvolgimento dei

cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale. La Consulta, costituita presso l'Assemblea legislativa provinciale, è nominata dal Presidente del Consiglio e la sua attività dovrà concludersi entro un anno dalla nomina, salvo proroga d'uguale periodo. Della Consulta fanno parte venticinque componenti. In particolare vi è rappresentata:

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

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

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

- I. Obiettivi generali, contesto, metodo
- II. Gli ambiti tematici per una riforma dello Statuto
- III. I fondamenti dell'autonomia speciale
- IV. Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti
- V. Le minoranze linguistiche
- VI. Comuni, forme associative e rappresentanza
- VII. Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea
- VIII. Forma di governo

IX. Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione

X. Risorse e vincoli finanziari.

2.1 Norme di attuazione degli statuti

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

- 1) Decreto Legislativo 29 aprile 2015, n. 75, recante modifiche alle vigenti norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige (art. 20 ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752), in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;
- 2) Decreto legislativo 29 aprile 2015, n. 76, recante modifiche alle vigenti norme di attuazione statutaria (articolo 3 del decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495), in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione;
- 3) Decreto legislativo 4 novembre 2015, n. 186, recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, norme di attuazione statutaria in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari;
- 4) decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14, “Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio”;
- 5) decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 43, “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e al decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, in materia di controllo della Corte dei conti”;
- 6) decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 46, “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige, recante integrazione all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di misure di limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano il territorio delle province di Trento e di Bolzano”;
- 7) decreto legislativo 6 aprile 2016, n. 51, “Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di delega di funzioni amministrative relative al tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano”;
- 8) decreto legislativo 7 luglio 2016, n. 146, “Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige in materia di pianificazione urbanistica del settore commerciale, recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica del 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche”;

- 9) decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239, “Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio”;
- 10) decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 240, “Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige in materia di temporanee variazioni all'elenco delle specie cacciabili”;
- 11) decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16, “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti disposizioni in materia di delega di funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari”.

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

In materia si segnalano, in particolare, tre casi di ricorso in via principale sollevati dal Governo, il primo avverso la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 14 del 5 agosto 2016 in materia di equilibri di bilancio degli enti locali e il secondo avverso la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento avverso la legge provinciale n. 20 del 2016 (legge di stabilità provinciale 2017) in materia di sanzioni agli enti locali per il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica, il terzo avverso alla legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 12 dicembre 2016 in materia di controllo e di provvedimenti di riequilibrio

degli enti territoriali, che almeno in parte, ripropongono alcune tematiche già decise dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 60/2013 e 39/2014).

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

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

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

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

- a. il sistema delle entrate delle Province è focalizzato sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio provinciale, ancorché versati allo Stato fuori del territorio medesimo, e sui tributi a legislazione provinciale, destinati alla Provincia o agli Enti locali, costituiti in parte da addizionali a tributi statali, in parte da tributi totalmente provinciali o locali;
- b. contestualmente vengono eliminate le altre fonti di finanziamento concorrente, quali la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'IVA all'importazione, la cosiddetta "quota variabile" e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle Regioni ordinarie;
- c. quale concorso delle Province autonome e della Regione all'obiettivo della perequazione e della solidarietà è prevista l'assunzione di funzioni statali e dei relativi oneri, anche in forma di delega, ma comunque con beneficio a favore del bilancio dello Stato, nei limiti di 100 milioni annui per ciascuna provincia. Questa impostazione viene superata con la nuova modifica dell'articolo 79 del 2014;
- d. le Province autonome e la Regione, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi

relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. (Dal 2015 è lo Statuto stesso a fissare gli obiettivi, salve possibili variazioni entro un limite prefissato, anche temporalmente);

- e. fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria;
- f. per converso non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale;
- g. le Province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per tutti gli enti sopra evidenziati.

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

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

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

Le predette modifiche dispongono, altresì, l'adeguamento della rispettiva legislazione alle norme statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici entro il 31 dicembre 2014. La Regione e le Province costituiscono un sistema territoriale integrato, comprendente anche gli enti locali e tutti gli enti finanziati o ad ordinamento regionale-provinciale. Spetta alle Province, come già sopra evidenziato, definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. Esse, inoltre, vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti predetti.

3. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

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

La modifica dello statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia è disciplinata dagli articoli 63, 64 e 65. Più precisamente, gli artt. 63 e 64 dello Statuto prevedono le procedure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«1. Le province della regione Friuli-Venezia Giulia esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale sono soppresse a decorrere dalla data stabilita con legge regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica.

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

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

La previsione statutaria di cui all'art. 12 della l. cost. n. 1/2016 ha ricevuto attuazione a mezzo della legge regionale 9 dicembre 2016 n. 20, che ha previsto e disciplinato la soppressione delle

Province del Friuli Venezia Giulia, il trasferimento delle loro funzioni con le corrispondenti risorse umane, finanziarie e strumentali e la successione nei rapporti giuridici.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Sezione non ha ancora elaborato specifiche analisi della riforma e sugli eventuali aspetti tecnici che possano ostacolarne la piena e funzionale applicazione, ma i riscontri indiretti derivanti da altre attività di controllo hanno evidenziato, oltre alle carenze organizzative e di personale che affliggono i comuni di minori dimensioni e che ne condizionano l'azione, l'importanza del fattore "tempo" e un approccio forse eccessivamente dirigistico da parte della Regione. Sotto il primo profilo, la riforma necessiterebbe infatti di una tempistica che consenta un'adeguata preventiva, migliore conoscenza dei nuovi assetti amministrativi e un più ampio periodo di transizione atto a prevenire alcuni inconvenienti di dettaglio operativo che si sarebbero effettivamente creati. Sotto il secondo profilo pare che il metodo del confronto e della scelta condivisa costituisca il più efficace presupposto per una riforma che presenta indubbiamente anche aspetti metagiuridici collegati alla dimensione socio culturale del territorio.

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

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

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

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

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

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

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

In questo nuovo contesto, il recentissimo DPCM 21.2.2017 n. 21, pubblicato in GU dell'11.3.2017, in attuazione di quanto previsto dall'art. 10, quinto comma, della legge 243/2012, regola il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, rimettendo all'iniziativa delle Regioni il perfezionamento di intese di livello regionale per la disciplina di operazioni di investimento realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di

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

amministrazione degli esercizi precedenti. Rimane ferma la necessità del rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, della legge stessa, da parte del complesso degli enti territoriali presenti nella regione, che la Regione è tenuta a garantire. Alle stesse Regioni competono opzioni gestionali afferenti la cessione di spazi finanziari e adempimenti di comunicazione nei confronti dello Stato. Sono inoltre tenute a definire i tempi e le modalità di peggioramento del saldo da parte degli enti che acquisiscono spazi e a garantire per ciascun anno di riferimento il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1. Le Regioni sono infine passibili di sanzioni se non sanciscono l'intesa regionale.

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

Nell'ambito del rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica della regione Friuli Venezia Giulia, approvato con deliberazione n. 46/2016/FRG del 29 giugno 2016, la Sezione ha riassunto nei termini riportati in nota¹³ le argomentazioni svolte sul ruolo che la Regione è attualmente chiamata a esercitare. Si tratta di un ruolo intensivo, espresso da un lato dalla responsabilità che essa assume nei confronti dello Stato circa il raggiungimento di un obiettivo

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

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

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

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

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

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

In nome di un comune obiettivo di natura finanziaria e a esplicazione del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, il sistema regionale integrato di finanza pubblica può essere inteso, per le autonomie differenziate slegate dai trasferimenti statali per il finanziamento degli Enti locali del territorio, come uno strumento di ricomposizione dei rapporti tra gli enti, a fronte della sostanziale mancata attuazione del disegno di federalismo fiscale previsto dalla riforma costituzionale del 2001 e sancito dal pluralismo autonomistico e dalla equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica, desumibili dall'articolo 114 della Costituzione e dalla previsione di autonomia finanziaria degli enti, ai sensi del successivo art. 119.

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

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

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

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

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

¹⁵ Tra le numerose pronunce del Giudice delle leggi va ricordata innanzitutto la sentenza n. 139 del 2012, perché emessa anche nei confronti diretti della Regione Friuli Venezia Giulia, con riferimento a una fattispecie normativa precedente alla legge n. 220/2010, che, all'articolo 1, comma 154, ha disciplinato il sistema regionale integrato nei termini che verranno tra breve illustrati. Con riferimento ai limiti di spesa introdotti dall'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e in relazione a quanto previsto dal successivo articolo 20, la Consulta ha ritenuto non fondati i profili di illegittimità denunciati dalla Regione, perché essa era legittimata a ridurre le spese di funzionamento amministrativo non nelle misure puntualmente previste dall'articolo 6, ma rimodulando discrezionalmente la riduzione delle spese, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntualmente dettati dalla disposizione statale, che costituivano solo un obiettivo complessivo dei risparmi da conseguire. La dimensione sistemica della sentenza si rinviene nella circostanza che la Consulta ha espressamente esteso questo principio anche agli Enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo all'ordinamento regionale, che sarebbero stati quindi cointeressati dalla possibile rimodulazione spettante alla Regione.

In secondo luogo, per la rilevanza che riveste sulla natura e sugli effetti della disposizione su cui si fonda il sistema regionale integrato, può essere citata la sentenza n. 156/2015, emessa su ricorso regionale avverso talune disposizioni della legge n. 228/2012 e in particolare avverso l'articolo 1, comma 457, che era ritenuto, tra l'altro, lesivo della competenza regionale in materia di finanza locale. Le argomentazioni della Corte, se da un lato hanno disconosciuto al comma 154 della legge n. 220/2010 la natura di legge rinforzata e quindi di disposizione non modificabile da una successiva legge ordinaria, dall'altro lato hanno riconosciuto nel protocollo d'intesa del 23 ottobre 2014 la sede e la forma appropriata per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione con riferimento al patto di stabilità interno degli Enti locali e al sistema regionale integrato.

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

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

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

Sotto analoga prospettiva, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della stessa legge, le norme che producono effetti finanziari innovativi a carico della finanza delle Regioni e della finanza di altre Amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni a esse attribuite, devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico.

Il principio della congruità delle risorse in relazione alla consistenza e alla qualità delle funzioni che debbono essere esercitate si salda quindi con quello della necessaria programmazione, in maniera tale che gli obiettivi della programmazione regionale trasfusi nel suo bilancio previsionale debbono risultare idonei a garantire l'equilibrio finanziario degli enti appartenenti al sistema. La programmazione deve cioè prevenire possibili squilibri finanziari a carico degli enti che appartengono al sistema, ai quali la Regione ha delegato funzioni e per i quali ha assunto la responsabilità dei risultati di finanza pubblica, svolgendo per tempo quegli adempimenti richiesti dal principio della programmazione.

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

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

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

4. Regione autonoma della Sardegna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Attività svolta dalla Commissione Paritetica

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

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

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

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

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

- norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna riguardanti il trasferimento di funzioni in materia di assistenza ai grandi invalidi e del lavoro. (Presentato dal Ministro per i rapporti con le regioni il 16 marzo 2011);

- norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna in materia di trasporto pubblico locale relativo ai collegamenti con le isole minori. (Presentato dal Ministro per gli affari regionali il 27 novembre 2007).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Regione siciliana

5.1 Revisione degli statuti

Alla fine del 2015 l'Assemblea Regionale Siciliana, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis del proprio regolamento interno, ha istituito una Commissione speciale con il compito di esaminare i disegni di legge in materia di revisione dello Statuto della Regione, procedere ad una verifica delle disposizioni statutarie rimaste inattuata ed elaborare una proposta organica di nuovo Statuto. Per l'espletamento di tali lavori, è stato previsto il termine di sei mesi dall'insediamento (avvenuto il 10.12.2015), termine successivamente prorogato fino al 24.2.2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, attuato a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56, ha trovato compiuta disciplina in Sicilia solamente con la legge

regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante “disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”.

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

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

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

Al fine di delineare la nuova architettura istituzionale, è da segnalare che l’impianto originario legge è stato successivamente rivisitato ad opera delle leggi regionali 12 novembre 2015, n. 28, 1 aprile 2016, n. 5 e 14 agosto 2016, n. 15, al fine di recepire alcune disposizioni nazionali contenute nella legge n. 56 del 2014, soprattutto in riferimento alla governance dei nuovi enti.

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

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

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

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

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

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

Organi della Città metropolitana (art. 11, 12)	Organi del Libero Consorzio comunale (art. 4, 5)
Sindaco metropolitano, di diritto Sindaco del Comune capoluogo	Presidente del Libero Consorzio comunale, eletto tra i Sindaci dei Comuni dell'Ente
Consiglio metropolitano, composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di componenti eletti tra Sindaci e Consiglieri comunali pari a:	Consiglio del Libero Consorzio comunale, composto dal Presidente e da un numero di componenti eletti tra Sindaci e Consiglieri comunali pari a:
- 14 nelle CM con popolazione fino a 800.000 abitanti	- 10 nei LCC con popolazione residente fino a 300.000 abitanti
- 18 nelle CM con popolazione superiore a 800.000 abitanti	- 12 nei LCC con popolazione residente fino a 700.000 abitanti
	- 16 nei LCC con popolazione residente pari o superiore a 700.000 abitanti
Conferenza metropolitana, composta dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana	Assemblea del Libero Consorzio comunale, composta dai sindaci dei comuni appartenenti al Libero Consorzio comunale
Il Presidente e il Consiglio del libero Consorzio comunale, oltre al Consiglio metropolitano sono eletti con elezioni di secondo grado dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni appartenenti all'Ente (art. 6, 13, 14-bis	
Nelle more dell'elezioni degli organi gli Enti sono stati retti da Commissari straordinari nominati dal Governo regionale (art. 51)	

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

L'art 32, infine, prevede la possibilità di attribuire ulteriori funzioni. A causa della gravissima crisi finanziaria che ha investito gli enti di area vasta siciliani¹⁹, alcuni servizi particolarmente

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

delicati sono stati in qualche modo riattratti nell'orbita delle competenze regionali²⁰ al fine di non comprometterne l'erogazione continuativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²³ In attuazione di quanto previsto dall'art. 13 della legge regionale n. 8 del 2014.

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

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

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

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

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

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

Nella medesima relazione le Sezioni riunite hanno rilevato che: “I contenuti finanziari dell’Accordo sono stati recepiti con disposizioni normative che, da parte dello Stato, hanno apprestato le relative coperture e, da parte della Regione, hanno consacrato in disposizioni di legge gli impegni assunti dal Presidente della Regione, nelle more del perfezionamento delle

norme di attuazione, sede naturale e vincolante idonea a garantire la permanenza nel tempo delle modifiche introdotte.

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

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

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

La conclusione dell'Accordo ha dunque segnato l'avvio di un percorso di riforma dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione; infatti, successivamente la Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto ha elaborato lo schema approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 2016 e poi trasfuso nel decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana – modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria". Attualmente, quindi, in virtù dell'art. 2, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, come modificato dal Decreto legislativo n. 251 del 2016: "Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla

Regione è convenzionalmente costituita: 1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”.

Tali nuove norme di attuazione producono effetti finanziari già dal 2017 in forza delle disposizioni legislative, contenute nell'art. 1, commi 509-516, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”: infatti, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo citato, la copertura finanziaria deve essere assicurata dallo Stato, nell'ambito dei saldi di finanza pubblica, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione e dell'art. 19 dello Statuto siciliano.

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

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

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

rinnovi contrattuali nei soli limiti previsti dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego).

I commi 512 e 513 dell'art. 1 della citata legge n. 232 del 2016, inoltre, hanno istituzionalizzato i meccanismi di controllo statale sulle azioni di riduzione della spesa e di riorganizzazione amministrativa previste nell'Accordo del 20 giugno 2016. Nel dettaglio, l'art. 511 stabilisce che annualmente il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifica, previa certificazione regionale, il rispetto dei saldi di bilancio posti dal comma 509 e il rispetto delle riduzioni strutturali della spesa corrente regionale prevista al punto 2 dell'Accordo sottoscritto in data 20 giugno 2016 tra il Governo e la Regione siciliana; con la stessa cadenza la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica verifica, previa certificazione regionale, il rispetto delle misure regionali previste al punto 3 del predetto Accordo, che riguardano la riorganizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, il costo del pubblico impiego regionale, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei costi della politica. Nel comma 512 è previsto che, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale di riduzione degli impegni di spesa di parte corrente di cui al comma 510, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo dello sfioramento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione siciliana.

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

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

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

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

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

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

L'Accordo del 20 giugno 2016 e la conseguente riforma delle norme di attuazione, dunque, possono valutarsi positivamente sul piano della certezza e della stabilità delle relazioni finanziarie nel senso già auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 89 del 2015, ove si è affermato che: “Gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, devono indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso che lo stesso «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante”.

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

La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento approvato il 4 novembre 2015 a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti

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

L'Accordo del 20 giugno 2016 e il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, che ha modificato le Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana, hanno pertanto contribuito a rivitalizzare l'autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana.

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

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

In primo luogo, infatti, l'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 ha riprodotto i contenuti dell'Accordo del 20 giugno 2016, perseguendo la finalità immediata di assicurare copertura finanziaria al nuovo quadro dei rapporti già nello stesso 2016, e mettendo in risalto il suo carattere transitorio, in attesa della modifica delle norme di attuazione dello Statuto. In secondo luogo, la legge regionale n. 14 del 2016, che rinvia anch'essa all'Accordo del 20 giugno 2016 per l'individuazione delle risorse in entrata per il triennio 2016-2018, costituisce dimostrazione della volontà del legislatore regionale di aderire all'Accordo, ritenuto soddisfacente per gli interessi siciliani. In terzo luogo, poiché l'Accordo e l'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 hanno correttamente ribadito il ruolo centrale della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto speciale, che le assegna il potere di determinare le norme per l'attuazione dello Statuto, nessuna valenza "sostitutiva" delle prerogative di quest'ultima - ("titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento

legislativo” (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010) – può ritenersi ascrivibile all’Accordo e, segnatamente, all’art. 11 del decreto-legge n. 113 cit.; invero, trattasi di funzione meramente “anticipatoria”, sotto il profilo della provvista finanziaria, di quanto era stato già esitato dai lavori della predetta Commissione nel mese di maggio 2016, dovendosi tener conto delle preminenti esigenze di assicurare l’equilibrio dei bilanci pubblici non sempre coerenti con i tempi dei procedimenti normativi.

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

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

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

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

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

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

Altra tematica posta all’ordine del giorno, ma non ancora definita, ha riguardato l’attuazione nella Regione siciliana delle disposizioni del decreto legislativo 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, ivi compresa l’istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione; su tale tema, nel contempo sono stati espletati in ambito regionale ulteriori approfondimenti, anche in raccordo con l’Assemblea Regionale; da

ultimo, con delibera n. 85 del 6 marzo 2017, la Giunta regionale ha approvato lo schema di norma di attuazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, ivi compresa l'istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione, che costituirà la posizione regionale nell'ambito del confronto con lo Stato in sede di Commissione Paritetica.

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

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

INDICE

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

PARTE SPECIALE

LA SITUAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E NELLE PROVINCE AUTONOME.....	30
1. Regione autonoma Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste	31
2. Regione Trentino Alto Adige/Südtirol.....	34
3. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia	40
4. Regione autonoma della Sardegna.....	49
5. Regione siciliana	54

