Relazione del Presidente della Commissione paritetica “dei Dodici” per il Trentino-Alto Adige per l’audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, sulla situazione delle autonomie speciali anche in relazione all’attuazione del PNRR (16 febbraio 2022)

SOMMARIO: 1. Premessa: l’ordinamento statutario. 2. L’attuazione dello Statuto. 3. La Commissione paritetica dei Dodici: operatività e criticità nella presente Legislatura. 4. La Commissione paritetica dei Sei: operatività. 5. Ruolo e funzionalità delle Commissioni paritetiche. 6. Ambiti di rilievo per ulteriori proposte di norme di attuazione. 7. Attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di altri piani con analoga finalità. 8. Le misure organizzative provinciali per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di altri piani con analoga finalità. - Allegato: estratto del Documento delle Regioni a Statuto speciale del 9 marzo 2017 presentato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali)

1. PREMESSA: L’ORDINAMENTO STATUTARIO

Ritengo doveroso introdurre il mio intervento con un breve cenno alla storia più recente dell’autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: evoluzione politica, istituzionale e giuridica approvata nella *quietanza liberatoria* del 1992 e nella connessa soluzione della controversia internazionale in sede ONU, che ha consentito di consolidare il livello di autogoverno del sistema tripolare della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, a conclusione del processo di strutturazione di queste Autonomie avviato dall’Accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946.

Nel corso delle trattative di pace seguite alla Seconda guerra mondiale, le iniziative austriache tendenti a recuperare il Tirolo meridionale furono respinte dalle Potenze alleate e, a parziale soddisfazione delle rivendicazioni sudtirolesi, fu adottato un regime di tutela delle minoranze linguistiche, in particolare quella di lingua tedesca, mediante l’**Accordo Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946**, allegato al Trattato di pace con l’Italia e reso esecutivo, insieme con esso, nel diritto interno dello Stato italiano. Una volta che la questione fu risolta sul piano diplomatico, iniziò sul piano interno la fase di attuazione dell’Accordo, che si tradusse con il varo dello **Statuto speciale di Autonomia adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5**, con la quale fu istituita una sola Regione comprendente il territorio delle Province di Trento e di Bolzano. In ragione di un’interpretazione minimalista, attuata dalla dirigenza politica regionale, del ruolo e delle prerogative di autogoverno delle popolazioni di lingua tedesca, si determinarono nel tempo forti tensioni in tale minoranza, che sfociarono in un’*escalation* di atti violenti e di attentati e che, sul fronte istituzionale, si tradussero nella rottura della collaborazione dei rappresentanti della popolazione tedesca all’attività di governo della Regione (*Los von Trient*). Ciò diede luogo anche all’apertura da parte del Governo austriaco di una **controversia internazionale** nei confronti dello Stato italiano, che ebbe inizio con uno scambio di note diplomatiche (1956-1957) e che si sviluppò successivamente in varie sedi, fino a raggiungere il suo momento saliente in un ricorso all’**ONU**.

A conclusione di due dibattiti in Assemblea generale (1960-1961), furono adottate risoluzioni che auspicavano nuove trattative dirette e, in caso di fallimento, il ricorso ai mezzi di risoluzione delle

controversie previsti dalla Carta dell'ONU, incluso il ricorso alla Corte internazionale di giustizia. In esito ai lavori di una Commissione paritetica (cosiddetta **Commissione dei 19**) tra i due Stati, Austria e Italia, si pervenne sul limitare del 1969 alla definizione di un **“Pacchetto” di 137 Misure** da adottarsi da parte italiana e di un Calendario di operazioni da compiere in vista della chiusura della controversia.

L'attuazione di queste Misure, iniziata nel 1969, ha richiesto molto più tempo del previsto, tanto da concludersi solo oltre venti anni più tardi, nel corso del 1992.

L'attuazione del Pacchetto ha comportato innanzitutto la **riforma dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, attuata con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1**, incentrata sul trasferimento alle due Province della maggior parte delle competenze legislative e amministrative prima assegnate alla Regione. A questa fondamentale innovazione istituzionale ha fatto poi corona un complesso di altre riforme legislative adottate, nella maggior parte dei casi, con una nuova serie di **norme di attuazione** dello Statuto – emanate dal 1973 fino all'attualità con **169** decreti – il cui contenuto è stato predisposto da una Commissione paritetica (cosiddetta Commissione dei Dodici, articolata nella Commissione dei Sei per le materie di stretta competenza della Provincia autonoma di Bolzano). Le Misure del Pacchetto, seppur formalmente adottate con atti deliberati unilateralmente dagli organi costituzionali dello Stato italiano, sono state configurate come attuative dell'Accordo Degasperi-Gruber, talché esse risultano garantite sul piano internazionale, con conseguente possibilità di denuncia delle loro eventuali violazioni da parte austriaca e, teoricamente, anche da parte degli altri firmatari del Trattato di pace.

Ciò si desume, tra l'altro, dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, ove si afferma che le disposizioni di tale decreto relative al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, e alla potestà statale di indirizzo e coordinamento, *“sono poste a ulteriore garanzia della speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo Statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo e amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche”*. In questo quadro, le due Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol fruiscono di un'autonomia statutaria a carattere costituzionale, contrassegnata da competenze legislative e amministrative particolarmente rilevanti sotto il profilo del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, delle infrastrutture, dell'economia, dello sviluppo socio-economico, della conoscenza e della cultura.

Le 137 Misure previste dal Pacchetto si sono tradotte in primo luogo, come detto, nella legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, con la quale è stata modificata l'architettura istituzionale statutaria, prevedendo un assetto tripolare - Regione e Province autonome - che ha visto il trasferimento delle competenze più rilevanti dalla Regione alle due Province autonome di Trento e di Bolzano. Il secondo Statuto, derivante dalle modifiche apportate dalla legge costituzionale n.1 del 1971 allo Statuto del 1948 è entrato in vigore il 20 gennaio 1972. Successivamente è stato varato il **decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670**, con il quale è stato approvato il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige: il testo unico raccoglie e coordina le disposizioni delle leggi costituzionali n. 5 del 1948, n. 1 del 1971 e n. 2 del 1972, nonché della legge n. 1777 del 1962

L'evoluzione del quadro statutario dell'autonomia registra non solo norme di attuazione dello Statuto, ma anche leggi ordinarie dello Stato volte alla trasposizione di Misure previste dal Pacchetto o altre disposizioni legislative statali finalizzate, con procedura rinforzata, alla modifica dell'ordinamento finanziario statutario. L'art. 103 dello Statuto prevede infatti che per le modificazioni dello stesso si applichi il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, fermo restando che tali modifiche non sono comunque sottoposte a referendum nazionale. Per contro – a tenore dell'art. 104 dello Statuto – le norme finanziarie del Titolo VI dello Statuto e quelle relative alle derivazioni idroelettriche di cui all'art. 13 dello Statuto medesimo possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province.

In tali contesti si segnalano, per il loro assoluto rilievo in termini di attuazione del Pacchetto o di modifica dell'ordinamento statutario, anche sotto il profilo finanziario, le seguenti leggi:

- legge 11 marzo 1972, n. 118, recante “Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine”, con la quale sono state recepite misure previste dal Pacchetto;
- legge 30 novembre 1989, n. 386, recante “Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria”;
- legge 30 dicembre 1991, n. 422, concernente “Elezioni del Senato della Repubblica per l’attuazione della Misura 111 a favore della popolazione altoatesina”;
- legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che ha attribuito alla Regione la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;
- legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante disposizioni sull’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010) (art. 1, commi 237 e 238)”. A seguito dell’Accordo di Milano del 2009, l’articolo 2, commi da 106 a 125, della legge n. 191 del 2009 ha profondamente modificato l’ordinamento finanziario statutario, rappresentando la prima concretizzazione dell’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale;
- legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”. Tale legge ha sostituito l’articolo 80 dello Statuto in materia di finanza locale e di tributi locali e ha introdotto modifiche alle disposizioni della legge n. 191 del 2009 concernenti il finanziamento di progetti e iniziative afferenti ai territori confinanti con il Trentino-Alto Adige/Südtirol. L’articolo 1, comma 515, della legge 147 del 2013 prelude inoltre alla delega e/o trasferimento di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari con riferimento alle Agenzie fiscali, alle funzioni amministrative e organizzative di supporto alla giustizia e con riferimento alla gestione del Parco Nazionale dello Stelvio;
- legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”, con la quale è stato ratificato il cosiddetto Patto di garanzia, sottoscritto con lo Stato il 15 ottobre 2014 a presidio del sistema finanziario statutario;
- legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (art. 1, commi 502, 503 e 504)”;
- legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1, recante “Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina”, con la quale in particolare è stato valorizzato in modo esplicito il *Comun General de Fascia*;
- legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”, la quale ha introdotto, all’articolo 1, commi da 832 a 834, l’importante modifica dell’art. 13 dello Statuto con riferimento alle concessioni per grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico;
- legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, la quale ha introdotto, all’art.1, commi 548, 549, 550 e 551, modifiche all’ordinamento finanziario statutario con riferimento all’entità del contributo di finanza pubblica di cui all’art. 79 dello Statuto ed altre disposizioni in materia di riconoscimento di devoluzioni finanziarie e di arretrati da parte dello Stato.

Lo **Statuto del 1948** attribuiva alla Regione Trentino-Alto Adige competenze legislative esclusive in 17 materie e competenze legislative concorrenti in 8 materie, cui si aggiungevano altre funzioni in materia di previdenza e assicurazioni sociali, di casse mutue, di sportelli bancari relativi ad aziende

di credito a carattere regionale e di partecipazione al procedimento concernente le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico. Per contro alle Province di Trento e di Bolzano spettavano, in base all'originario Statuto, competenze legislative esclusive in 14 materie e competenze legislative concorrenti in 3 materie.

Il **nuovo Statuto del 1971**, che ha trasposto i contenuti strutturali del Pacchetto, e le successive modificazioni hanno così riconfigurato l'architettura delle competenze:

- Regione: competenze legislative esclusive in 10 materie, competenze concorrenti in 2 materie,
- Province: competenze legislative esclusive in 29 materie, competenze concorrenti in 11 materie.

Alle Province sono state inoltre riconosciute ulteriori competenze in materia di collocamento e avviamento al lavoro, di sportelli bancari di aziende di credito locale, provinciale e regionale, di finanza locale. Successivamente sono intervenuti incisivi interventi di rafforzamento delle competenze legislative e amministrative delle Province ad opera delle norme di attuazione dello Statuto, anche attraverso delega di funzioni statali, come sarà in seguito segnalato.

La nuova tassonomia delle competenze della Regione e delle Province è determinata quindi dallo Statuto speciale riformato nel 1971, dalle sue successive modifiche e dalle relative norme di attuazione, nonché – per effetto della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – dal Titolo V della Parte II della Costituzione, per le parti che in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Più limitato è l'intervento sulle competenze provinciali operato da fonti legislative statali ordinarie (es. esclusione dal fondo sanitario nazionale ex art. 34 della legge n. 724 del 1994).

A ciò si aggiunge che, a tenore dell'art. 17 St., con legge dello Stato può essere attribuita alla Regione e alle Province la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze previste dallo Statuto. A sua volta, l'art. 105 St. ha stabilito che nelle materie attribuite alla competenza della Regione e delle Province, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali e provinciali, si applicano le leggi dello Stato. Si attira l'attenzione sul carattere derogatorio del d.lgs. n. 266 del 1992 – una delle più importanti norme di attuazione di chiusura del Pacchetto –, rispetto al quadro normativo nazionale applicabile alle altre Regioni, in quanto esso prevede che le disposizioni legislative regionali e provinciali restano applicabili fino al loro adeguamento alla legislazione statale secondo quanto previsto dagli artt. 4 e 5 St., ferma restando la facoltà per il Governo di impugnare le disposizioni regionali e provinciali non conformate alla legislazione statale decorsi i termini prescritti per il relativo adeguamento.

In termini generali si evidenzia che il riassetto dell'architettura tripolare della Regione e delle Province autonome, derivante dal **secondo Statuto di autonomia del 1971**, ha portato con sé un nuovo modello di ripartizione delle relative competenze legislative e amministrative, il quale **ha comportato il mantenimento e la riqualificazione delle funzioni ordinamentali in capo alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e, per converso, l'attribuzione di un ruolo centrale di governo alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alle Province infatti, in estrema sintesi, sono state riconosciute o conferite funzioni e competenze legislative e amministrative particolarmente rilevanti sotto il profilo del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, della conoscenza e della cultura, delle infrastrutture, dell'economia e dello sviluppo socio-economico, compresi i servizi sociali e la salute.**

2. L'ATTUAZIONE DELLO STATUTO

Il Secondo Statuto del 1971 ha previsto l'istituzione della **Commissione paritetica dei Dodici** ed, al suo interno, della **Commissione paritetica dei Sei**. In particolare, l'art. 107 St. stabilisce:

Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino.

In seno alla commissione di cui al precedente comma è istituita una speciale commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino; uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano. La maggioranza dei consiglieri provinciali del gruppo linguistico tedesco o italiano può rinunciare alla designazione di un proprio rappresentante in favore di un appartenente al gruppo linguistico ladino.

A partire dal nuovo Statuto di autonomia del 1971 sono state varate per il Trentino – Alto Adige (considerando anche la Commissione paritetica dei Sei) **169** norme di attuazione. Si tratta di un considerevole volume di norme di attuazione assolutamente non paragonabile alla produzione normativa relativa alle altre Autonomie speciali: l'entità delle norme di attuazione per il Trentino - Alto Adige denota la **forte dinamicità nell'esercizio delle prerogative statutarie** da parte delle Province autonome e della Regione TAA, cui si aggiungono le più recenti modifiche dell'ordinamento finanziario statutario, principalmente del 2009, del 2014 e del 2021, che hanno regolato i concorsi del sistema territoriale integrato del Trentino – Alto Adige al risanamento della finanza pubblica. In termini comparativi, si tratteggia la seguente produzione di norme di attuazione statutaria relativamente alle altre Regioni a Statuto speciale:

- Regione siciliana: **48** norme di attuazione a decorrere dal 1948
- Regione Trentino- Alto Adige: **27** norme di attuazione dal 1948 a 1971
- Regione Sardegna: **29** norme di attuazione dal 1948
- Regione Valle d'Aosta: **65** norme di attuazione dal 1948 (di cui una parte con legge regionale fino la 1963, una parte con norme ordinarie statali dal 1982 al 1988 ed infine con la procedura consensuale a seguito della modifica dello Statuto a far tempo dal 1993)
- Regione Friuli Venezia Giulia: **50** norme di attuazione a decorrere dal 1965.

3. LA COMMISSIONE PARITETICA DEI DODICI: OPERATIVITA' E CRITICITA' NELLA PRESENTE LEGISLATURA

In via preliminare, appare doveroso evidenziare i seguenti elementi informativi:

- a) la Commissione paritetica dei Dodici si è riunita per l'ultima volta nella precedente XVII Legislatura nazionale al limitare dell'anno 2017, cui hanno fatto seguito le elezioni politiche nazionali nel marzo 2018 e quelle provinciali nel mese di ottobre 2018;
- b) nella presente Legislatura la Commissione paritetica è stata insediata nel primo Governo Conte il **10 luglio 2019**, ma dopo circa un mese la crisi di Governo di agosto 2019 ha nei fatti bloccato l'attività dell'Organo collegiale, il quale è stato poi ricostituito e reinsediato - nel secondo Governo Conte - il **13 febbraio 2020**;
- c) il **lockdown** disposto a partire dal mese di marzo 2020, in relazione alla prima ondata pandemica, ha avuto ricadute sullo svolgimento delle attività istituzionali, segnatamente con riguardo agli Organi collegiali afferenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoposti alle direttive di funzionamento emanate dalla medesima Presidenza. La nuova Commissione ha quindi iniziato ad operare progressivamente e fattivamente sia sotto il profilo istruttorio che decisorio nel corso della primavera dell'anno 2020;

d) in particolare, a seguito del secondo insediamento (Governo Conte II) del **13 febbraio 2020**, la Commissione si è riunita - in presenza e/o con modalità di videoconferenza - il **6 luglio**, il **27 luglio**, il **23 settembre** e il **30 ottobre**, sempre del 2020;

e) nell'ambito di tali sedute si sono svolti approfonditi scrutini e analisi delle **proposte** di norme di attuazione dello Statuto speciale **avanzate congiuntamente dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol**. A seguito di tali dibattiti, anche espressivi delle diverse vedute all'interno della Commissione, nonché di un importante confronto tecnico con il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, l'Organo collegiale si è conseguentemente pronunciato in **prima lettura** sulle seguenti tre proposte di norme di attuazione in materia di: **giudici onorari di pace; orari di apertura degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande; personale e magistrati della Corte dei conti**. I contenuti di talune proposte normative hanno registrato un'eco pure all'infuori della Commissione, in ragione della delicatezza degli aspetti istituzionali coinvolti per un verso e delle ricadute sull'economia dall'altro;

f) a seguito della crisi di governo ad inizio 2021, è stato costituito il Governo Draghi dal 13 febbraio 2021, talché la Commissione dei Dodici è stata rinnovata e reinsediata per la terza volta in due anni il **13 luglio 2021**;

g) allo stato attuale la Commissione paritetica si è espressa con **parere favorevole definitivo**, in seconda lettura, sulle seguenti proposte di norme di attuazione:

- in data **4 agosto 2021** con riguardo agli schemi di norme di attuazione concernenti **giudici onorari di pace e personale e magistrati della Corte dei conti**;
- in data **22 settembre 2021** con riguardo allo schema di norma di attuazione relativo agli **orari di apertura degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande**;

h) in data **26 ottobre 2021** è intervenuta l'audizione dell'Avvocato generale dello Stato e della rappresentanza degli Ordini degli avvocati di Trento, Bolzano e Rovereto sulla proposta di norma di attuazione concernente l'avvalimento dell'**Avvocatura dello Stato** ed è stato reso il parere in prima lettura relativamente ad uno schema di modifica della norma di attuazione concernente il **TRGA di Trento**;

i) in data **14 dicembre 2021** la Commissione dei Dodici si è espressa in prima lettura sullo schema di norma di attuazione relativa **all'Avvocatura dello Stato** ed è iniziato l'esame dello schema di norma concernente **la delega di funzioni statali afferenti le strutture periferiche dell'Agenzia delle entrate e le attività di supporto alle Commissioni tributarie**.

In termini generali, si osserva quindi che la Commissione dei Dodici ha visto sospesa la sua attività dalla fine del 2017 e per tutto il biennio 2018-2019 ed ha ripreso i lavori, sia pure con grande difficoltà operative legate all'emergenza sanitaria, nel corso del 2020. Sicuramente nella precedente Legislatura nazionale è registrabile un'intensa operatività delle due Commissioni paritetiche, correlata peraltro ad un più favorevole contesto politico-istituzionale.

Preme infine evidenziare, in tali frangenti, le difficoltà operative e organizzative che si sono riscontrate nello svolgimento dell'attività delle Commissioni paritetiche indotte da una serie di concause: riduzione dell'organico del DAR per mobilità e pensionamenti, emergenza pandemica e limiti alle riunioni in presenza. Tali criticità e difficoltà si sono recentemente risolte con il rafforzamento del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie assicurato nel nuovo corso del Governo Draghi.

Va pure positivamente sottolineato che, solo a seguito della più recente riorganizzazione e messa in sicurezza delle infrastrutture digitali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata attivata una nuova piattaforma che consente finalmente ai commissari di accedere alla banca-dati che raccoglie la documentazione di lavoro della Commissione.

4. LA COMMISSIONE PARITETICA DEI SEI: OPERATIVITA'

La Commissione dei Sei, costituita in seno alla Commissione di Dodici, ha seguito le vicende di quest'ultima sotto il profilo costitutivo e delle criticità operative. Oltre alle sedute di insediamento, coeve al plenum dei Dodici, la Commissione dei Sei opera con una propria autonomia operativa secondo le determinazioni del suo Presidente, in ragione delle sue prerogative afferenti le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano.

In data **1 agosto 2019**, La Commissione dei Sei si è riunita per la nomina del suo Presidente (on.le Filippo Maturi) ed ha espresso favorevole avviso in ordine alla riassunzione dell'iter istruttorio dello schema di norme di attuazione dello Statuto speciale recanti modifiche all'articolo 29 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di composizione e funzioni delle Commissioni centrali e locali del personale dell'INPS e dell'INAIL.

Nella seduta del **5 settembre 2019** viene fatto il punto sull'istruttoria concernente lo schema in materia di composizione **Commissioni centrali e personale INPS e INAIL** ed è esaminato lo schema di norma di attuazione recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. n. 752 del 1976, **riguardante il conseguimento dell'attestato di bilinguismo e le dichiarazioni di appartenenza linguistica (censimento)**.

In data **13 febbraio 2020**, con il nuovo Governo Conte II viene ricostituita la Commissione dei Sei ed è nominato come suo Presidente l'avv. Antonino Ilacqua.

Nella successiva riunione della Commissione del **6 luglio 2020** sono stati esaminati e discussi: lo schema di norma sopra ricordata in materia di **censimento**; lo schema di norma in materia di **accertamenti linguistici nelle professioni**; lo schema di norma in materia di igiene e sanità (**proroga contratti a tempo determinato dei medici**). E' stato conseguentemente deliberato il relativo avvio istruttorio.

Nella seduta di insediamento della Commissione dei Sei del **13 luglio 2021** è nominato Presidente della Commissione il Sen. Roberto Calderoli, Vicepresidente del Senato, il quale ha delineato un **programma** dei lavori con l'intendimento di **accelerare** l'iter di approvazione degli schemi di NDA già avviati in istruttoria ed in particolare gli schemi di norma in materia di attestazioni linguistiche, di censimento e in materia di proroga dei contratti a tempo determinato dei medici.

Conseguentemente, dopo un anno di interruzione dei lavori, la nuova Presidenza convoca in data **24 luglio 2021** la Commissione, la quale provvede ad approvare definitivamente lo schema di norma di attuazione relativo alle **attestazioni linguistiche** ed al **censimento** e quello relativo alla **proroga per un biennio dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale medico**, esprimendosi positivamente per l'avvio istruttorio dello schema di norme di attuazione **recante modifiche alle tabelle organiche del Ministero della giustizia in provincia di Bolzano**.

Nella riunione del **4 agosto 2021**, la medesima Commissione ha autorizzato l'avvio istruttorio sullo schema di norme di attuazione concernente la **composizione delle commissioni di esame per avvocato** e quello in materia di **proporzionale negli uffici (lingua nei concorsi)**.

Nella seduta del **22 settembre 2021** la Commissione ha esaminato e approvato per il conseguente avvio istruttorio lo schema di norma di attuazione in materia di **proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego (c.d. flessibilità della proporzionale)**. Altresì, nella seduta del **26 ottobre 2021** è stato reso il parere definitivo sullo schema di norma di attuazione in materia di **conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego (lingua nei concorsi pubblici)**.

Da ultimo, nella riunione del **14 dicembre 2021**, la Commissione dei Sei ha espresso parere definitivo sullo schema di norma di attuazione in materia di **composizione delle commissioni per l'esame di avvocato** ed ha esaminato, autorizzando il conseguente avvio istruttorio, lo schema di norma in materia di **osservatorio faunistico in Provincia di Bolzano**, recante modifiche al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste.

Si segnala, infine, che in esito ai lavori della predetta Commissione sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- **decreto legislativo 4 ottobre 2021, n. 150** (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 novembre 2021, n. 263) concernente “Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego)”;
- **decreto legislativo 18 ottobre 2021, n. 176** (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 novembre 2021 n. 283) concernente “Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, in materia di igiene e sanità”.

5. RUOLO E FUNZIONALITÀ DELLE COMMISSIONI PARITETICHE

Quanto alla funzionalità delle Commissioni paritetiche - in assenza di un plausibile processo evolutivo di revisione degli Statuti speciali determinato dalla **mancanza della clausola di intesa in seno alla procedura costituzionale** di riforma degli stessi – le **norme di attuazione** dei vari Statuti speciali rappresentano, in questo momento lo strumento pattizio più incisivo ed efficace per la modernizzazione e l’innovazione dell’ordinamento statuario complessivo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. In appendice a questa relazione, si riporta un estratto del Documento formato dalle Autonomie speciali in seno alla Conferenza delle Regioni in data 9 marzo 2017, in vista dell’audizione presso codesta Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tale Documento, ancora a mio avviso di attualità, evidenzia la funzione delle **norme non solo in termini di attuazione, ma anche di integrazione degli Statuti speciali**, favorendo – mediante procedura pattizia - l’armonizzazione diacronica tra l’ordinamento statale e quello statutario e definendo conseguentemente una **delimitazione di confini delle rispettive competenze** (*actio finium regundorum*), tale da contenere anche il contenzioso costituzionale. Sotto questo profilo, la determinazione dei rispettivi ambiti di competenza assume un particolare rilievo con riguardo alle materie *trasversali* identificate dalla giurisprudenza costituzionale nell’ambito del titolo V del parte II della Costituzione, pur in presenza della clausola di garanzia e di maggior favore per le Autonomie speciali codificata dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il Documento in questione propone inoltre una serie di misure volte a **procedimentalizzare i lavori delle Commissioni paritetiche** in raccordo con le strutture e gli organi statali, nonché a stabilizzare la composizione – e quindi l’operatività - delle Commissioni, anche estendendo ad esse il regime della *prorogatio*.

6. AMBITI DI RILIEVO PER ULTERIORI PROPOSTE DI NORME DI ATTUAZIONE

Alla conclusione della precedente XV Legislatura erano ancora per così dire “pendenti”, in fasi differenziate, davanti alla Commissione dei Dodici le proposte di norme di attuazione in materia di:

- Fasce di rispetto stradale
- Grandi carnivori
- Personale
- Finanza regionale e provinciale
- Agenzie fiscali
- Catasto

- Orari di apertura degli esercizi commerciali
- Sistemi informativi
- Ordinamento scolastico e lavoro (modifiche di aggiornamento)

Alcune proposte sono state reiterate nell'attuale Legislatura (in materia di personale, di orari degli esercizi commerciali, di agenzia delle entrate); altre sono state preannunciate (per es. in materia di fasce di rispetto stradale, in materia ordinamentale segnatamente con riguardo al tema ambientale e alle materie trasversali, in materia di credito cooperativo).

7. ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) E DI ALTRI PIANI CON ANALOGA FINALITA'

Nella seconda parte del 2021 le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso un'intensa interlocuzione con il Governo al fine di dare concreta attuazione – sul piano legislativo – alla necessità di **coordinamento tra le iniziative statali di attuazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) e il sistema statutario delle Province autonome**. Ciò sul presupposto che tali Piani rappresentano un'occasione unica non solo per superare la crisi economico-sociale determinata dalla pandemia da Covid-19, ma anche per contribuire al progetto di riforma nazionale, superando le criticità strutturali che caratterizzano l'Italia e le singole realtà territoriali.

Con riferimento alle Autonomie speciali, nella definizione e nell'attuazione degli strumenti normativi e finanziari posti alla base del complesso processo di riforma è necessario tenere conto dell'estesa articolazione delle competenze che caratterizza le stesse e della relativa responsabilità nel loro finanziamento.

La Regione Trentino – Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano presentano peraltro un **ordinamento peculiare**: per l'estensione della tipologia di competenze che esercitano e di cui sono responsabili quanto al relativo finanziamento, competenze che sono fortemente interessate dalle risorse previste dal PNRR e dal PNC, che sono in ampia parte alimentate con risorse di provenienza Unione Europea.

Inoltre, l'ordinamento finanziario statutario, derivante dalla **regolazione dei rapporti finanziari** con lo Stato intervenuta con gli **Accordi** in premessa citati, è contrassegnato da un forte senso di responsabilità in ordine alla situazione finanziaria del Paese: in questa prospettiva è stato garantito dalle Province autonome e dalla Regione TAA un significativo contributo strutturale, anche attraverso la rinuncia da parte delle Province autonome alla partecipazione ai fondi ripartiti dallo Stato sulle diverse leggi di settore nazionali. Pur in presenza di questa misura di sottrazione dai **fondi settoriali**, nell'Accordo finanziario del 2009 era stato sancito il principio che rimaneva ferma l'assegnazione ai medesimi Enti delle **risorse comunitarie** e dei cofinanziamenti statali relativi a interventi comunitari comunque denominati. Le risorse riconducibili al *Recovery Plan* ed ai fondi ad esso collegati sono inequivocabilmente risorse che non derivano dalla fiscalità generale nazionale, bensì dallo straordinario intervento economico che l'Unione Europea ha messo in campo per favorire la ripresa economica di tutte le sue componenti.

Una annotazione specifica va infine posta con riguardo alla competenza in materia di **finanza locale** riconosciuta alle Province autonome di Trento e di Bolzano (al pari della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e della Regione autonoma Valle d'Aosta). Con riferimento ai finanziamenti finalizzati ai comuni dei relativi territori, coerentemente con la sopra richiamata impostazione, il trasferimento di tali risorse necessita quanto meno di un avallo da parte delle Province autonome medesime pur con il vincolo di destinazione agli obiettivi previsti dal PNRR, pena il venire meno della necessaria funzione di coordinamento in ordine alla finanza dei medesimi enti.

In tali contesti, era stato proposto in Senato– a fine novembre 2021 - un emendamento (n. 169.4) da considerare nella imminente sessione di bilancio statale secondo la procedura pattizia prevista dall’art. 104 dello Statuto speciale.

La proposta emendativa era destinata a dare attuazione alla disciplina dell’Unione europea finalizzata a sostenere il processo di crescita e di sviluppo economico degli Stati membri e per garantire i livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, prevedendo che le Province autonome partecipano alla ripartizione dei fondi relativi al PNRR, PNC e PNIEC, di cui sia previsto il riparto o l’utilizzo a favore delle regioni o degli enti locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con devoluzione delle relative risorse al bilancio delle Province autonome per essere utilizzati nell’ambito del corrispondente settore.

La proposta stabiliva inoltre che gli enti locali, gli altri enti del sistema territoriale integrato, nonché gli enti ad ordinamento regionale o provinciale possono accedere ai finanziamenti previsti nell’ambito del PNRR, PNC, PNIEC per specifici progetti, in base a accordo, bando, avviso, istanza o domanda, comunque denominata, previo assenso della rispettiva Provincia autonoma per le finalità degli articoli 79, 80 e 81 dello Statuto speciale.

Veniva parimenti statuito che quanto previsto dall’articolo proposto in emendamento si applica anche con riferimento alle misure statali di carattere finanziario introdotte per sostenere l’economia in relazione alla pandemia da COVID-19.

L’emendamento in questione non è stato tuttavia recepito nella legge di bilancio dello Stato per il 2022.

8. LE MISURE ORGANIZZATIVE PROVINCIALI PER L’ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) E DI ALTRI PIANI CON ANALOGA FINALITA’

Il piano di intervento europeo denominato «Next Generation EU» (NGEU), più conosciuto come «Recovery Fund» (Fondo per la ripresa) è uno strumento fondamentale per la ripresa dell’Europa. Le risorse del NGEU, come noto, finanziano i Piani di intervento di ciascun Paese membro.

Il **Piano Nazionale di Ripresa e resilienza** “Next Generation Italia” (PNRR), trasmesso alla Commissione il 30 aprile 2021, è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021. Per l’Italia le risorse disponibili previste dal NGEU nel suo Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) sono pari a 191,5 miliardi di euro. La dotazione complessiva del PNRR è di oltre **235 miliardi**: ai 191,50 miliardi citati si aggiungono infatti 30,6 miliardi di risorse del Fondo nazionale complementare e 13 miliardi del Fondo ReactEU.

Come noto, il PNRR contiene un pacchetto coerente di riforme strutturali e investimenti per il periodo 2021-2026 articolato in sei settori di intervento prioritari (**Missioni**) e relativi obiettivi:

Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;

Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica;

Missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile;

Missione 4: istruzione e ricerca; Missione 5: inclusione e coesione; 4

Missione 6: salute.

Le sei missioni del PNRR sono declinate in tre **Assi strategici** condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Sono inoltre previste tre priorità trasversali: pari opportunità generazionali, di genere e territoriali.

Il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 6 agosto 2021, concernente l’assegnazione delle risorse finanziarie previste per l’attuazione degli interventi del PNRR e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione, individua direttamente i **Ministeri quali amministrazioni titolari degli interventi**. Il Piano include peraltro

un ampio spettro di investimenti e di riforme che prevedono il coinvolgimento attivo delle amministrazioni territoriali con una rilevante quota di risorse (per un volume complessivo stimato di oltre 80 miliardi di euro) a ricaduta diretta sui territori delle **Regioni e Province autonome, chiamate a concorrere alla realizzazione del PNRR quali soggetti beneficiari o soggetti attuatori degli interventi (acquisendo quindi la titolarità delle specifiche progettualità e della loro concreta realizzazione) ovvero quali soggetti partecipanti in qualità di destinatari finali alla realizzazione dei progetti attivati a livello nazionale.**

La **Provincia autonoma di Trento** è intervenuta con la **legge provinciale 4 agosto 2021, n. 18**, relativa all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), del piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC) e del piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC). Tale legge, successivamente integrata e modificata nel corso del 2021, prevede in particolare: a) l'adeguamento della legislazione provinciale ai sensi della norma di attuazione di cui al d.lgs. n. 266 del 1992; b) l'autorizzazione ad individuare con regolamento provinciale le norme statali di diretta applicazione; c) l'applicazione della disciplina provinciale relativa ai controlli e alla rendicontazione; d) le modalità di esercizio del potere sostitutivo; e) l'istituzione di un tavolo permanente di confronto con le parti sociali e gli enti locali, con funzioni consultive, di verifica dello stato di attuazione dei progetti realizzati nel territorio provinciale e di valutazione delle relative ricadute; f) la partecipazione della Provincia all'approvazione del progetto di potenziamento della linea ferroviaria Verona-Brennero, inserito nell'Allegato IV del d.l. n. 77 del 2021, nonché l'aggiornamento del PUP a seguito dell'approvazione del progetto; g) altre disposizioni in materia di interventi di edilizia scolastica, di contratti pubblici, di personale e di piano integrato di attività e di organizzazione.

La Giunta provinciale, con deliberazione n. 1825 del 29 ottobre 2021, ha individuato il **presidio complessivo (cabina di regia)** per l'attuazione del PNRR nella dirigenza generale della Provincia, sotto il coordinamento del Direttore generale. Ciascun Dirigente generale di Dipartimento e di Unità di missione strategica, in funzione delle materie di competenza e raccordandosi con l'Assessore di riferimento, è chiamato a farsi parte attiva per l'attuazione del PNRR a livello provinciale, anche relazionandosi con gli interlocutori di riferimento presso i Ministeri oltre che con le strutture di coordinamento costituite presso il MEF e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nell'ambito delle attività collegiali della Giunta provinciale la funzione di coordinamento è affidata all'Assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro. Accanto al presidio complessivo assicurato dai responsabili dei Dipartimenti e delle UMST provinciali è stata anche attivata **un'unità di coordinamento** per il PNRR più ristretta, quale interfaccia tra la Direzione generale, le strutture provinciali, le autonomie locali, gli attori e stakeholder del territorio, con funzioni di coordinamento anche operativo, monitoraggio delle azioni e reportistica (sia con riferimento ai progetti attuati direttamente dall'amministrazione provinciale che ai progetti realizzati da altri attori pubblici e privati del territorio e connessi alle politiche provinciali). E' previsto che alla citata unità di coordinamento farà diretto riferimento anche la *task force* di professionisti ed esperti per l'assistenza tecnica agli enti territoriali finalizzata al supporto alla gestione delle procedure complesse nel territorio, di cui all'art. 9, comma 1 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80.

Quanto agli **enti locali**, in data 3 settembre 2021 è stato approvato un **Protocollo d'intesa fra la Provincia autonoma di Trento ed il Consiglio delle autonomie locali** destinato ad introdurre efficaci modalità di raccordo e coordinamento delle politiche attivate per affrontare le conseguenze sul sistema socio-economico trentino derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. Esso prevede inoltre che la Provincia si impegna ad assicurare un adeguato livello di informazione e coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali in merito alle scelte strategiche, eventualmente rimesse alla Provincia nei limiti delle proprie competenze ed attribuzioni, relativamente all'attuazione, sul territorio trentino, delle misure previste dal PNRR, al fine di acquisire tempestivamente suggerimenti, osservazioni o indicazioni orientate a rendere possibile complementarietà e sinergia fra i diversi ambiti di intervento, oltre che a valorizzare

adeguatamente le istanze dei territori, come istituzionalmente espresse dalle Amministrazioni locali. Il Protocollo contempla inoltre che, alla luce della futura definizione delle modalità di attuazione del PNRR su scala locale, la Provincia ed il Consiglio delle autonomie locali si impegnano a fornire, secondo le forme che saranno concordate attraverso le strutture ivi indicate, supporto agli Enti locali per l'accesso alle eventuali misure di finanziamento per progettualità di interesse comunale, e per la loro relativa gestione.

A fine gennaio 2022 il plafond di **risorse finanziarie** PNRR assegnato o in assegnazione al Trentino ammonta a circa euro **1,26 miliardi**, comprese le risorse per il bypass ferroviario di Trento.

Questi gli importi attualmente assegnati:

- Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo: **29,72** milioni di euro per 3 interventi, tra cui il pool di esperti PNRR per il supporto alla pubblica amministrazione e la riqualificazione dei borghi storici;
- Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica: **148,8** milioni di euro per 14 interventi. Nell'insieme iniziative per mobilità ciclistica, rinnovo delle flotte di bus e treni verdi, nuove scuole e riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica;
- Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile: **930** milioni di euro per 1 intervento, ovvero la circonvallazione ferroviaria di Trento nell'ambito della nuova linea ad alta capacità del Brennero;
- Missione 4 - Istruzione e ricerca: **64,3** milioni di euro per 6 interventi. Il focus è sul potenziamento dei servizi di istruzione;
- Missione 5 - Inclusione e coesione: **28,1** milioni di euro per 12 interventi, nel campo del lavoro (progetto Gol per l'occupabilità), il sociale e la strategia aree interne;
- Missione 6 – Salute: **65** milioni di euro per 11 interventi, sulle strutture sanitarie e gli ospedali e nel campo della formazione per innovazione, ricerca e digitalizzazione nel sistema sanitario.

Il numero di attività complessive ammonta a **47 interventi**.

La **Provincia autonoma di Bolzano**, per coordinare in modo ottimale i progetti e la loro realizzazione, così come l'interazione con le agenzie governative ed europee nonché l'accesso ai fondi stanziati, ha istituito nel corso del 2021 una **Cabina di regia**. All'interno di questo organismo sono presenti il Presidente della Provincia, il Direttore generale, il Segretario generale, nonché i Direttori di Dipartimento, i Direttori Istruzione e Formazione, i Responsabili delle misure nelle Ripartizioni competenti e i Direttori dei Dipartimenti Finanze e Informatica, che opereranno in coordinamento con il Consorzio dei Comuni. La Cabina di regia fornisce le linee guida e prende le decisioni strategiche in merito alla gestione delle risorse europee del PNRR.

Lo sviluppo operativo e l'attuazione concreta dei progetti finanziati tramite il PNRR sono seguiti da una **Task Force**, la quale opera in continuo scambio con la Cabina di regia, con i referenti a livello europeo e nazionale, così come con le Ripartizioni coinvolte nei diversi progetti, occupandosi delle assegnazioni dei fondi, della creazione e gestione di adeguati sistemi amministrativi e di controllo, nonché dei controlli e del monitoring. Essa ha il compito di seguire anche le gare d'appalto e le azioni a livello nazionale. La **Task Force**, istituita in data 15 novembre 2021, è guidata dal vicedirettore della Ripartizione Europa. Inoltre, include giuristi della medesima Ripartizione e figure tecniche in rappresentanza del Consorzio dei Comuni. Il collegamento tra la Cabina di regia e la **Task Force** è assicurato dalla Direzione generale della Provincia.

Sotto il **profilo finanziario**, si segnalano – allo stato attuale - le seguenti risorse finanziarie generate dal PNRR e “territorializzate” nella Provincia autonoma di Bolzano.

Risultano approvati formalmente sul territorio della Provincia di Bolzano progetti per un importo pari a circa 67 milioni di euro.

Il numero di progetti in capo alla Provincia, formalmente approvati sono 27 per un importo complessivo, a valere sul PNRR e sul PNC, di 30.752.239,13 euro di cui:

- 26 progetti dell'Agenzia per la Protezione Civile (24.501.239,13)

- 1 progetto “1.000 esperti” della Task Force (6.251.000,00).

In base al monitoraggio, i progetti approvati, gestiti dai Comuni, sono 11 per un importo a valere sul PNRR di 35.695.226,46 di euro e riguardano la rigenerazione urbana (M5C2 I. 2.1) e la messa in sicurezza di edifici e del territorio (M2C4 I. 2.2).

Nell’ambito di bandi attualmente aperti, per i quali è già stato effettuato un riparto delle risorse, sono stati assegnati alla Provincia un totale di circa 200 milioni di euro. Tra l’altro per:

- 24.138.577,03 per il settore Turismo e Cultura (M1C3 I 2.1) e Attrattività dei borghi
- 18.490.000 per Rinnovo flotte bus e treni verdi
- 18.068.931,42 per Riqualificazione dell’edilizia residenziale pubblica
- 8.208.379,54 per Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici
- 14.000.000 per interventi RFI
- 69.392.260,07 per il potenziamento dell’offerta dei servizi scolastici e per l’infanzia (M4C1)
- 6.404.326,43 per Messa in sicurezza scuole
- 6.688.000 per Potenziamento dei Centri per l’Impiego
- 10.687.500 € per Sostegno alle persone vulnerabili, per persone con disabilità, Housing temporaneo.

La Provincia autonoma di Bolzano evidenzia la momento le seguenti **criticità**.

Il PNRR non prevede la possibilità per i comuni non capoluogo di procedere autonomamente all’aggiudicazione degli appalti PNRR. Posto che a livello provinciale la qualificazione delle stazioni appaltanti è regolata in modo diverso rispetto al territorio nazionale, appare necessaria una deroga a questa disciplina per poter garantire l’attuazione tempestiva e corretta delle risorse da parte dei comuni qualificati.

Beneficiari che nel resto Italia non esistono: le Comunità comprensoriali sono una specificità della Provincia autonoma di Bolzano e non è chiaro se siano ammissibili come beneficiari nell’ambito di alcuni bandi in tema di gestione dei rifiuti. Al contempo, i beneficiari individuati dagli stessi bandi - gli EGATO ovvero enti di governo dell’ambito territoriale ottimale – nel territorio provinciale (come anche in altre regioni) non esistono.

Quanto al Sistema ReGiS, si è in attesa dell’attivazione da parte del Servizio centrale per il PNRR (MEF) del sistema informativo di monitoraggio ReGiS che dovrà facilitare il lavoro di coordinamento e di supervisione da parte della Cabina di Regia e della Task Force.

Roma, 16 febbraio 2022.

Fabio Scalet

ALLEGATO

Estratto del Documento delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome del 9 marzo 2017 presentato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sull’efficacia delle Norme di attuazione

Il binomio commissioni paritetiche-decreti legislativi (che contengono le norme di attuazione) dal punto di vista strettamente tecnico costituisce ancora la migliore soluzione a tutela dell'autonomia, come espressamente affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 213 del 1998. Probabilmente - a seguito del fallimento della riforma costituzionale - il potenziamento delle norme di attuazione costituisce anche lo strumento più efficace e facilmente percorribile secondo un metodo il più possibile unitario, in funzione degli interessi riscontrabili per ciascuna delle Regioni e Province autonome interessate.

Le norme di attuazione sono state, infatti, unanimemente indicate - anche nelle recenti audizioni presso codesta Commissione - come lo strumento per eccellenza in grado di dare flessibilità e dinamismo agli ordinamenti speciali. Esse sono dotate di una particolare forza formale nel sistema delle fonti del diritto in quanto si riferiscono direttamente alla legge costituzionale (statuto) e si impongono sulle leggi ordinarie. Ad esse, inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha attribuito non solo una funzione di *attuazione*, bensì di *integrazione* degli statuti speciali i quali, come tutte le disposizioni costituzionali, devono conservare la capacità di adeguarsi alle novità istituzionali. Tramite tale strumento è possibile circoscrivere la congiunturale azione "accentratrice" dello Stato (in sede di approvazione degli atti legislativi) e della Corte costituzionale (in sede di giudizio sul rispetto delle competenze legislative attribuite) precontrattando l'ampiezza delle funzioni di competenza regionale. Le norme di attuazione consentono di non lasciare alla sola iniziativa del legislatore nazionale la determinazione dei rispettivi ambiti di competenza legislativa dello Stato e della Regione. La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto in evidenza, infatti, come in presenza di norme di attuazione ben redatte sia possibile ancorare le competenze regionali ad un parametro costituzionale certo, rendendo particolarmente difficile la sottrazione delle competenze alle regioni speciali (si veda, ad esempio, Corte cost., sent. n. 314 del 2009).

I decreti legislativi che contengono le cosiddette norme di attuazione degli statuti svolgono appieno questo ruolo di implementazione dello Statuto.

Nonostante l'esperienza complessivamente positiva, secondo le Regioni speciali e le Province autonome è, tuttavia, indispensabile apportare alcune modifiche integrative che consentano di valorizzare ulteriormente la funzionalità di tale strumento.

Da una parte, è necessario intervenire sul meccanismo di funzionamento delle Commissioni paritetiche. In particolare, è necessario porre rimedio al verificarsi fisiologico e ripetitivo di alcune situazioni che troppo spesso portano alla paralisi della funzionalità di tali Commissioni.

- 1) A causa della conclusione delle legislature nazionali e regionali/provinciali, le Commissioni affrontano lunghi periodi di inattività dovuti alle procedure di sostituzione dei membri di designazione governativa o regionale/provinciale. Considerando il disallineamento tra la conclusione delle legislature nei diversi livelli di governo, tali periodi di inattività possono ripetersi con cadenza molto ravvicinata, determinando il blocco del funzionamento delle Commissioni, lato governo o lato regione/provincia.

Con riferimento alle procedure di nomina e di sostituzione occorrerebbe sottrarre la Commissione a meccanismi esasperati di *spoil system*. La soluzione più percorribile in tal senso parrebbe essere l'estensione alle Commissioni paritetiche del regime della *prorogatio* fino a che i rispettivi organi politici non provvedano alla sostituzione dei commissari. Tale soluzione, da una parte, garantirebbe la continuità dell'azione della Commissione e, dall'altra, constatata la diretta riconducibilità del loro operato all'indirizzo politico contingente, agirebbe probabilmente da pungolo per rendere più sollecita la procedura di sostituzione dei commissari.

- 2) A causa della *debole razionalizzazione* dell'operato delle Commissioni paritetiche, vi è una carenza di coinvolgimento diretto del Governo (parte politica) nei lavori istruttori delle Commissioni. Tale carenza si riflette nel fatto che - come già affermato dal prof. Roberto Bin nell'audizione del 31 marzo 2015 -, i membri di nomina statale (ma a ben vedere la Commissione tutta) si confrontano esclusivamente con gli apparati burocratici preposti all'assistenza dei lavori della Commissione. L'ulteriore conseguenza è che quando il Governo

esamina lo schema di norma di attuazione licenziato dalla Commissione (e approvato dalla Regione) nella quasi totalità dei casi ritiene opportuno aprire una nuova istruttoria per la valutazione della proposta, svilendo di fatto il lavoro già svolto e rinviandone gli esiti a data incerta e lontana.

Inoltre, la carenza assoluta di proceduralizzazione dei lavori delle Commissioni, espone il sistema a pericolosi blocchi funzionali: non è previsto un termine entro cui i Ministeri esprimano i richiesti pareri sulle proposte formulate dalle Commissioni; né è previsto, una volta approvata definitivamente la norma di attuazione da parte della Commissione, un termine entro cui il Consiglio dei Ministri debba prendere in considerazione l'approvazione del relativo decreto legislativo.

La soluzione a tali inefficienze potrebbe essere trovata attraverso la procedimentalizzazione dei lavori delle Commissioni paritetiche, anche in riferimento ai necessari interventi del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri interessati. Potrebbe, ad esempio, pensarsi alla previsione: di una scansione temporale dei provvedimenti necessari o utili al buon esito della procedura; di una specifica struttura ministeriale (ad esempio il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), competente ad esprimere il parere finale sullo schema di norma di attuazione approvata dalla Commissione.

- 3) In ordine ai profili sostanziali delle norme d'attuazione, si propone di ampliarne lo spettro d'azione per adeguarle, nei loro contenuti, all'evoluzione del sistema delle fonti del nostro ordinamento giuridico.

Occorrerebbe, infatti, non limitare la loro portata al mero trasferimento di uffici e servizi, ma anche di assolvere la funzione di raccordo e armonizzazione fra la legislazione nazionale e l'ordinamento della Regione o della Provincia autonoma, anche eventualmente delegando ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite. Inoltre, vista la rilevanza assunta nell'ordinamento da fonti del diritto provenienti dalle autorità regolative nazionali e dalle autorità amministrative indipendenti, sarebbe opportuno estendere anche a queste ultime il meccanismo pattizio per l'adeguamento agli ordinamenti regionali e provinciali.

- 4) Si propone, infine, l'introduzione di uno strumento concertativo nuovo che permetta di superare il gravoso contenzioso costituzionale che ha accompagnato l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione. Esso permetterebbe – a mezzo di apposite 'convenzioni' ispirate al modello devolutivo seguito dal parlamento britannico con le c.d. *Sewel Convention* – di ricorrere alle norme d'attuazione come veicolo per la definizione di un chiaro e concreto riparto delle rispettive sfere di competenza legislativa e amministrativa statale e regionale. L'ormai quasi inestricabile groviglio competenziale, che fa seguito a oltre un decennio di torrenziale giurisprudenza costituzionale, produce gravissime e perduranti incertezze; tanto per effetto delle competenze trasversali, quanto dell'applicazione del metodo di attrazione in sussidiarietà. Questa situazione di oggettiva incertezza può essere, invece, superata, a parere delle Regioni e delle Province autonome, ricorrendo ad appositi protocolli di concertazione che definiscano puntualmente, nello spirito di leale collaborazione, i limiti dell'operato delle rispettive assemblee legislative statali e regionali.