

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Audizione del 16 marzo 2022

Relazione dell'avv. Luisa Armandi Presidente della Commissione Paritetica per le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna

Sommario:

1. Lo Statuto speciale per la Regione Sardegna
2. Le norme di attuazione dello Statuto speciale: la Commissione paritetica.
3. Efficacia delle norme di attuazione per lo Statuto speciale.
4. L'attività della Commissione paritetica in carica.
5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).
6. Le misure organizzative regionali per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e le tematiche in tema di insularità e ZES.

1. Lo Statuto speciale per la Regione Sardegna

Per introdurre l'argomento oggi in discussione, è necessario fare una seppur breve premessa sullo Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3.

Lo Statuto speciale, nella sua versione attualmente vigente, riconosce alla Regione Sardegna numerose competenze legislative, sia di carattere esclusivo (art. 3), sia di carattere concorrente (art. 4), sia, infine, di carattere integrativo (art. 5).

Tale enumerazione di competenze va letta alla luce della clausola di maggior favore, presente nella legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che all'art. 10, comma 1, prevede che *"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"*.

Se, da un lato, la citata riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ha determinato un ulteriore ampliamento della competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale, è altrettanto vero, d'altro canto, che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha, di fatto, ridimensionato numerose competenze legislative della Regione Sardegna, espressamente attribuite dallo Statuto speciale.

Si valuti a titolo di esempio la materia degli "usi civici", formalmente di competenza legislativa esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma primo, lett. n) dello Statuto speciale. La sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2018, relativa ad una legge della Regione Sardegna, ha affermato che la competenza legislativa in materia non è mai appartenuta alla Regione, risolvendosi la stessa in una mera "legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766... e dal relativo regolamento di attuazione (Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332)".

La Corte Costituzionale, facendo richiamo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" di fatto cancella le competenze legislative regionali in materia di usi civici, affermando la tassatività delle ipotesi di alienazione dell'uso civico previste dalle norme statali, assimilandole ai beni appartenenti al demanio.

Questo esempio è utile, come si spiegherà meglio in seguito, per valorizzare il ruolo delle norme di attuazione nel vigente scenario costituzionale.

2. Le norme di attuazione dello Statuto speciale: la Commissione paritetica

Fatte queste dovute premesse, è necessario introdurre quella particolare fonte giuridica costituita dalle norme di attuazione dello Statuto speciale.

Le norme di attuazione dello Statuto speciale sono una particolare fonte normativa disciplinata dagli Statuti delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, ed in particolare l'art. 56 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), prevede che *"Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo."*

Nel caso della Regione Sardegna la procedura prevede:

- la proposta di una commissione paritetica, a composizione paritaria tra Stato e Regione;
- il parere del Consiglio regionale;
- l'emanazione da parte del Governo di un decreto legislativo.

3. Efficacia delle norme di attuazione per lo Statuto speciale

Sulla natura delle norme di attuazione, quale fonte normativa, si è espressa da tempo la Corte costituzionale che ha affermato:

- che le norme di attuazione, anche se sono adottate con decreto legislativo, non sono riportabili ai decreti legislativi di cui all'art. 76 della Costituzione. Si è infatti al di fuori della delega legislativa (sentenza n. 212 del 1984 e n. 160 del 1985);
- si tratta invece di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile al Governo (sentenza n. 51 del 2020; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984);
- la competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 341 del 2001; n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983).

Proprio dal carattere riservato e separato della fonte "norme di attuazione" la Corte costituzionale fa derivare la possibilità di derogare alla legge ordinaria nell'ambito del rispetto dei limiti prima di tutto

procedimentali sopra indicati (sentenza n. 51 del 2020; n. 341 del 2001 n. 213 del 1998; n.212 del 1984; n. 151 del 1972).

La possibilità di deroga riconosciuta alle norme di attuazione deriva dal fatto che le stesse sono destinate a contenere non soltanto disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, ma anche un "contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano" (sentenza n. 341 del 2001; n. 212 del 1984; n. 20 del 1956).

Questo non significa che le norme di attuazione non incontrino dei limiti, le stesse infatti sono soggette al "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sentenza n. 341 del 2001; n. 212 del 1984; n. 20 del 1956). La norma di attuazione, nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze nn. 212 del 1984 e 136 del 1969), concilia, armonizzandoli, tanto l'esercizio dei diritti potenzialmente confliggenti quanto l'organizzazione delle autonomie regionali con quella dei pubblici poteri e delle pubbliche funzioni.

Il valore giuridico delle norme di attuazione, subordinate allo statuto (oltre che alla Costituzione), non le sottrae di conseguenza all'ordinario controllo di legittimità costituzionale, quando contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia speciale. Ma, qualora si sia fuori di questa eventualità, esse rappresentano, tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti. Le norme di attuazione, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze nn. 160 del 1985 e 151 del 1972), finiscono così, in certo modo, per fissare, entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena "attuazione" (sentenze nn. 260 del 1990, 212 del 1984 e 20 del 1956), i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale, e quindi, nell'interpretazione delle norme statutarie (sentenza n. 213 del 1998)

Le norme di attuazione degli statuti speciali sono rilevanti ai fini dell'individuazione della materia non quando si limitano a disporre il trasferimento dei beni dello Stato alla singola regione speciale, ma quando accanto agli ordinari poteri di gestione prevedono una formula onnicomprensiva che "integra" il quadro delle attribuzioni statutarie. La norma di attuazione, in altre parole, pur facendo leva su una determinata materia attribuita alla Regione dallo Statuto speciale, consente un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali, dotandole di maggiori funzioni nell'ambito che viene in rilievo (sentenza n. 65 del 2019).

4. L'attività della Commissione paritetica in carica

Nel corso della presente legislatura del Consiglio regionale della Sardegna, la Commissione paritetica è stata costituita, una prima volta in data 4 dicembre 2019, e a seguito dell'insediamento dell'attuale Governo Draghi, è stata ricostituita nella seduta del 12 luglio 2021, nell'attuale composizione, che comprende:

- per parte statale: Avv. Luisa Armandi, Avv. Basilio Brodu;
- per parte regionale: Cons. Maria Grazia Vivarelli, Avv. Silvia Curto.

La sottoscritta avv. Luisa Armandi è stata eletta quale presidente della suddetta Commissione paritetica per le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna.

La Commissione si è riunita nelle seguenti sedute:

- 12 luglio 2021 (seduta di insediamento);
- 16 settembre 2021; 4 novembre 2021; 20 dicembre 2021; 1 febbraio 2022.

Nel corso delle varie riunioni sono stati esaminati i seguenti schemi di norme di attuazione:

- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l’istituzione del Collegio dei revisori dei conti in attuazione dell’articolo 14, comma 1, lettera e), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148” ;
- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l’istituzione del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Sardegna”;
- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in materia di acque pubbliche”;
- schema di decreto legislativo recante “Norma di attuazione dello Statuto speciale recante trasferimento alla Regione Sardegna delle competenze relative alla vigilanza in materia di cooperative. Modifiche al decreto legislativo 10 aprile 2001, n. 180 (Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all’impiego);
- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in materia di usi civici”;
- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna concernenti l’istituzione della zona franca della Sardegna. Modifiche al decreto legislativo n. 75 del 1998”.

Nella seduta del 1° febbraio 2022, è stato approvato definitivamente ai fini dell’invio del provvedimento all’esame del Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l’istituzione del Collegio dei revisori dei conti in attuazione dell’articolo 14, comma 1, lettera e), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”.

Sono invece in fase istruttoria presso i Ministeri competenti i seguenti provvedimenti:

- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l’istituzione del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Sardegna”;
- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in materia di acque pubbliche”;
- schema di decreto legislativo recante “Norma di attuazione dello Statuto speciale recante trasferimento alla Regione Sardegna delle competenze relative alla vigilanza in materia di cooperative. Modifiche al

decreto legislativo 10 aprile 2001, n. 180 (Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego);

- schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in materia di usi civici”.

Sarà soggetto ad ulteriore approfondimento lo schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna concernenti l’istituzione della zona franca della Sardegna. Modifiche al decreto legislativo n. 75 del 1998”.

5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Come noto Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all’interno del programma Next Generation EU (NGEU), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestiti a tassi agevolati)¹.

Il Piano di Ripresa e Resilienza presentato dall’Italia prevede investimenti e un correlativo pacchetto di riforme, a cui sono allocate risorse per 191,5 miliardi di euro finanziate attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e per 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto Legge n.59 del 6 maggio 2021 a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. Il totale dei fondi previsti ammonta a di 222,1 miliardi.

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Si tratta di un intervento che intende riparare i danni economici e sociali della crisi pandemica, contribuire a risolvere le debolezze strutturali dell’economia italiana, e accompagnare il Paese su un percorso di transizione ecologica e ambientale. Il PNRR contribuirà in modo sostanziale a ridurre i divari territoriali, quelli generazionali e di genere.

Il Piano destina 82 miliardi al Mezzogiorno su 206 miliardi ripartibili secondo il criterio del territorio (per una quota dunque del 40 per cento) e prevede inoltre un investimento significativo sui giovani e le donne.

Il Piano si sviluppa lungo sei missioni.

- “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura”;
- “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”;
- “Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile”;
- “Istruzione e Ricerca”;
- “Inclusione e Coesione”;
- “Salute”.

¹ Fonte: <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>.

6. Le misure organizzative regionali per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e le tematiche in tema di insularità e ZES

Sotto il profilo organizzativo, la [deliberazione della Giunta regionale n. 48/67 del 10 dicembre 2021](#), ha istituito la Cabina di regia per la programmazione unitaria per le politiche di sviluppo secondo la seguente organizzazione: la Cabina di regia coordinata dal Presidente, sarà composta in prima battuta dagli Assessori direttamente competenti dei programmi cofinanziati con risorse europee e dall'Assessore della Difesa dell'Ambiente responsabile della strategia di sviluppo sostenibile. Compongono inoltre la Cabina di regia i rappresentanti del sistema degli enti locali e del partenariato economico e sociale.

Tra i compiti della suddetta Cabina di regia vi è anche quello di verificare la coerenza programmatica dei programmi in relazione ai programmi nazionali ed in particolare del PNRR.

Nella coeva [deliberazione della Giunta regionale n. 48/12 del 10 dicembre 2021](#) è stato tra l'altro approvato [il Piano Territoriale della Regione autonoma della Sardegna](#) per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR, già approvato con decreto del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. All'interno del suddetto Piano è stato proposto un modello di Governance, **che dovrà essere formalizzato con successiva deliberazione della Giunta regionale**, così composto:

La Cabina di Regia regionale, coordinata dalla Direzione Generale della Presidenza, è composta dai rappresentanti dell'Amministrazione Regionale, dell'ANCI (e UPI) e del CAL e ha funzioni di indirizzo strategico e di individuazione delle priorità sulle quali occorre intervenire. La Cabina, nella sua operatività, si riunisce con cadenza bimestrale e può essere convocata ogniquale volta necessario, sulla base delle richieste della Segreteria Tecnica e/o degli stessi rappresentanti della Cabina.

La Segreteria Tecnica ha funzioni organizzative e di front office rispetto alle richieste provenienti dalle Direzioni Generali della Regione e dagli Enti Locali. Il coordinamento è affidato ad un gruppo di lavoro interno alla Regione (anche attraverso la costituzione di una Unità di progetto ad hoc) ed è composta da sei professionisti ed esperti, numero di risorse pari al 50% della quota fissa assegnata alla Regione Sardegna.

La Segreteria ha il compito di coordinare le due task force regionale e territoriale; la task force regionale supporta le Direzioni Generali, gli Enti e le Agenzie Regionali nelle varie fasi di lavoro, mentre la task force territoriale ha il compito di supportare gli enti locali nella gestione delle procedure complesse del territorio. Il numero di professionisti ed esperti assegnati ad entrambe le task force è complessivamente pari a 31 unità.

In tema di insularità, si precisa che, in attuazione dell'articolo 15 del decreto legge 10 settembre 2021, n. 121 ("Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale"), che ha modificato l'art. 22 della legge n. 42 del 2009, a seguito della ricognizione delle infrastrutture rilevanti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabiliti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale e di sviluppo risultante dalla ricognizione predetta, avuto riguardo alle carenze infrastrutturali, anche con riferimento agli aspetti prestazionali e qualitativi, sussistenti in ciascun territorio, con particolare attenzione alle aree che risentono di maggiori criticità nei collegamenti infrastrutturali con le reti su gomma e su ferro di carattere e valenza nazionale della dotazione infrastrutturale di ciascun territorio, all'estensione delle superfici territoriali e alla specificità insulare e delle zone di montagna e delle

aree interne, nonché dei territori del Mezzogiorno, alla densità della popolazione e delle unità produttive, e si individuano i Ministeri competenti e la quota di finanziamento con ripartizione annuale, tenuto conto di quanto già previsto dal PNRR e dal Piano complementare di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, a valere sulle risorse del fondo cui al comma 1-ter.

I criteri di priorità per la specificità insulare devono tener conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 690, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e degli esiti del tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità di cui al punto 10 dell'accordo in materia di finanza pubblica fra lo Stato e la regione Sardegna del 7 novembre 2019.

In fase di attuazione, con la [deliberazione della Giunta regionale n. 48/11 del 10 dicembre 2021](#), è stata attribuita alla Direzione generale dei Servizi Finanziari il coordinamento delle attività tecnico-amministrative svolte dal gruppo di lavoro regionale nell'ambito della partecipazione ai lavori dell'istituendo tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità di cui al punto 10 dell'accordo in materia di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione Sardegna del 7 novembre 2019.

Anche le tematiche in tema di insularità sono dunque rilevanti in tema di PNRR e potranno tradursi in specifiche norme di attuazione.

Infine, si ritiene altresì necessario fare riferimento anche alla procedura relativa all'istituzione della Zona Economica Speciale della Regione Sardegna (ZES Sardegna). Con D.P.C.M. del 10 dicembre 2021 è stata istituita la Zona economica speciale della Regione Sardegna (Zes Sardegna). E' attualmente in corso di valutazione, da parte del Ministero competente e dell'Agenzia delle Entrate, la verifica finale delle particelle catastali in cui si insedieranno le imprese che potranno usufruire delle previste agevolazioni fiscali. E' altresì in fase di finalizzazione la formale nomina del Commissario Straordinario.

Con la ZES si introducono agevolazioni, dagli aiuti a ricerca e sviluppo a quelli per la formazione dei dipendenti, dalla riduzione delle imposte sui redditi e sui profitti societari agli sgravi sulla tassazione immobiliare, incentivi all'occupazione, disponibilità di aree per le imprese a prezzi ridotti, procedure burocratiche semplificate, servizi dedicati gratuiti come la ricerca di aree e immobili, la ricerca di personale e i piani di formazione del personale.

Collegata a tale questione è la proposta di norma di attuazione, presentata dai rappresentanti regionali in Commissione paritetica, avente ad oggetto "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna concernenti l'istituzione della zona franca della Sardegna. Modifiche al decreto legislativo n. 75 del 1998", che deve essere, peraltro, ancora approfondita dalla Commissione.