

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 490

presentata dai Consiglieri regionali
BUSIA

il 20 febbraio 2018

Disciplina del funzionamento regionale della Commissione paritetica prevista dall'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna

RELAZIONE DEI PROPONENTI

L'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna prevede l'istituzione della Commissione paritetica composta da quattro membri nominati dal governo della Repubblica e dall'Alto commissario per la Sardegna, con il compito di proporre le norme per l'attuazione dello Statuto.

Le ragioni che hanno giustificato la previsione costituzionale della specialità regionale, come evidenziato anche dai risultati dell'indagine conoscitiva realizzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali della Camera dei deputati degli affari regionali (il cui testo conclusivo è stato approvato il 4 novembre 2015) restano tutt'oggi intatte e le norme di attuazione restano ancora lo strumento migliore per garantire l'attuazione e l'integrazione delle disposizioni statutarie, trattandosi di un valido strumento di cooperazione bilaterale.

Occorre rimarcare che le norme di attuazione, secondo la giurisprudenza costituzionale, possono avere anche una funzione innovativa rispetto alle disposizioni dello statuto che attuano e, pertanto, rappresentano uno strumento efficace di aggiornamento degli statuti speciali, come precisato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 213 del 1998, esse svolgono non solo una funzione di attuazione, ma anche di integrazione degli statuti speciali.

Tuttavia, soprattutto in Sardegna, le norme di attuazione sono state scarsamente utilizzate (anche se si devono registrare differenze tra le diverse regioni a Statuto speciale). Le ragioni sono diverse: ragioni di natura politica, genericità delle disposizioni statutarie, resistenza della burocrazia centrale e malfunzionamento dell'organo deputato a predisporre le norme, la Commissione paritetica. Dall'approvazione dello Statuto, in Sardegna sono state adottate solamente 29 norme di attuazione; in certe fasi, per anni non si è avuta una sola norma di attuazione, per contro si registra un timido segnale di ripresa nel 2016 con l'approvazione del decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 16 (Norme di attuazione per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e delle minoranze linguistiche

storiche della Sardegna) e del decreto legislativo 19 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).

Limitando l'analisi ad un confronto con la Regione che ha utilizzato maggiormente lo strumento delle norme di attuazione (il Trentino Alto Adige) si nota non solo la differenza quantitativa (182 norme di attuazione), ma altresì la continuità e la regolarità nella produzione delle norme di attuazione in Trentino nel corso degli anni.

Il funzionamento della Commissione paritetica, a parte le scarse indicazioni contenute nell'articolo 56 dello Statuto, è regolato dalla prassi. L'indagine richiamata in premessa ha evidenziato la necessità di regolare alcuni aspetti che di seguito si indicano, utili per superare le criticità riscontrate nel funzionamento della Commissione:

- 1) disciplina dei requisiti di nomina dei componenti per garantire la partecipazione della componente politica;
- 2) previsione di meccanismi di nomina e rinnovo dei componenti della Commissione per garantire la stabilità e la continuità delle funzioni;
- 3) previsione dell'obbligo di esame da parte del Consiglio dei ministri entro un termine ordinatorio certo;
- 4) previsione di meccanismi di raccordo con la Giunta regionale e il Consiglio regionale;
- 5) introduzione della programmazione dei lavori e della pubblicità delle sedute;
- 6) necessità di un regolamento interno della Commissione;
- 7) necessità di assistenza tecnico-amministrativa per il regolare funzionamento.

L'analisi dell'attuale disciplina, in particolare la natura mista dell'organo e il necessario coinvolgimento del Governo nazionale nell'approvazione delle norme di attuazione, introduce delle difficoltà nell'individuazione, da parte della Regione, dello strumento attraverso il quale regolare la disciplina della Commissione paritetica.

È possibile, in particolare, individuare alcune soluzioni:

- 1) revisione statutaria con la modifica dell'articolo 56;
- 2) ricorso alle norme di attuazione;
- 3) disciplina di alcuni aspetti con legge regionale ordinaria.

La proponente ritiene che il legislatore regionale possa, optando per la terza opzione, disciplinare parte della materia, limitando tuttavia il suo intervento alle sole parti di competenza (rapporti con gli organi regionali, designazione dei componenti di designazione regionale).

Tale scelta non risulta influenzata dai tempi e dalla volontà del Parlamento o del Governo (necessaria per contro optando per le altre opzioni) e condizionata solo dai tempi e dalla volontà del Consiglio regionale.

La disciplina proposta appare necessaria nell'attuale fase storica della Sardegna, animata da forti spinte autonomiste, da progetti di autodeterminazione ed, in generale, dalla volontà di avere maggiori spazi di responsabilità nella gestione delle funzioni di interesse regionale.

I proponenti ritengono che questa maggiore autonomia può essere raggiunta, già in questa fase, nell'ambito del quadro costituzionale vigente, avvalendosi degli strumenti già riconosciuti alla Sardegna dalla legge costituzionale n. 3 del 1948, purtroppo finora scarsamente utilizzati.

In tal senso, una parziale disciplina del funzionamento della Commissione paritetica, in attesa di una generale e compiuta riforma avvertita, come detto, anche a livello nazionale, potrà, fin dalla prossima legislatura, generare dei benefici in termini di capacità di costruzione di un vero modello di regione speciale.

Analisi tecnica normativa (articolo 8 della legge regionale 20 ottobre 2016, n. 24 - Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi).

La proposta di legge introduce una disciplina nuova, allo stato non regolamentata con legge regionale.

L'intervento in oggetto è compatibile con i poteri normativi attribuiti alla Regione dallo Statuto speciale, in particolare competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici (articolo 3, comma 1, lettera a)) e competenza esclusiva residuale, non rinvenendosi alcuna attribuzione specifica nella regolamentazione di tale organo. L'intervento proposto rientra nella materia citata e, in ogni caso, attiene ad esclusivi profili di competenza della Regione. In tal senso appare opportuno citare la recente sentenza della Corte costituzionale n. 245 del 2017 che ha respinto il ricorso dello Stato contro una disposizione regionale all'interno della legge sull'istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate. In estrema sintesi, secondo la Corte costituzionale al legislatore regionale è consentito introdurre norme indirizzate alla stessa Regione e in quanto tali adottate nell'ambito delle attribuzioni regionali e non suscettibili di esprimere contenuti lesivi delle competenze statali. In presenza di una disposizione che impone un raccordo continuo (dell'ASE) con la struttura statale non si configura un vulnus delle competenze statali; le norme che hanno un contenuto precettivo di impegnare l'amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo sono legittime.

Ad oggi, la materia non è stata oggetto di alcuna proposta di legge regionale.

Analisi di impatto della regolamentazione (articolo 9 legge regionale n. 24 del 2016)

1 Ambito di intervento

Modifica dello Statuto speciale per la Sardegna.

2 Obiettivo specifico

Attuazione e aggiornamento dello Statuto speciale, maggiore produzione di norme di attuazione

3 Obiettivi immediati

Consentire il regolare funzionamento della Commissione e indirizzare i suoi lavori.

4 Obiettivi di medio e lungo periodo:

Stabilità della Commissione, funzionamento regolare, raggiungimento di maggiori spazi di autonomia e realizzazione di un vero modello di specialità, maggiore rilevanza istituzionale della Commissione paritetica.

5 Comparazione tra la situazione attuale e quella attesa

Attualmente gran parte dello Statuto speciale non è stato attuato, diversamente da altre Regioni speciali.

6 Indicatori utili per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi (si veda il punto 4-5)
Numero di sedute della Commissione, lavori portati a termine, norme di attuazione approvate.

7 Presupposti organizzativi

Le disposizioni incidono sul funzionamento della Commissioni e sul raccordo con gli organi regionali. Dal punto di vista organizzativo le nuove disposizioni necessitano dell'assegnazione di funzionari regionali con il compiti di assistenza amministrativa.

8 Opzione zero

Il mantenimento della situazione attuale è causa della scarsa produzione di norme di attuazione, generata anche dal malfunzionamento della Commissione.

9 Consultazioni effettuate

Indagine conoscitiva effettuata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali della Camera dei deputati degli affari regionali.

11 Oneri aggiuntivi a carico dei cittadini

Non è previsto alcun onere in capo ai cittadini.

12 Criticità

La disciplina parziale della materia non consente di superare alcune criticità nel funzionamento della Commissione.

13 Destinatari

La proposta di legge è di natura istituzionale, è diretta a regolare il funzionamento dell'organo Commissione paritetica e il suo rapporto con gli organi regionali.

Relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari
(articolo 12 della legge regionale n. 24 del 2016)

Le modifiche proposte non comportano maggiori spese. Il testo si compone di 7 articoli.

Articolo 1: indica le finalità e l'oggetto della legge.

Articolo 2: la disposizione si propone di evitare l'inattività dell'organo; è emersa, infatti, l'assenza totale di indirizzo da parte dell'organo politico. Si introduce, pertanto, l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, del programma di attuazione dello Statuto con il quale l'assemblea detta le linee di indirizzo dei lavori della Commissione, individuando le parti dello Statuto cui dare attuazione.

Articolo 3: disciplina il rapporto con il Consiglio regionale, la sede generale di lavoro e l'assistenza da parte dei funzionari regionali.

Articolo 4: disciplina i requisiti di designazione dei componenti regionali, nominati successivamente con decreto del presidente del Consiglio dei ministri. La disposizione intende attribuire, anche al procedimento di nomina, la giusta rilevanza e centralità; il meccanismo di elezione è il medesimo previsto per altri organi quali il Difensore civico e il Garante per l'infanzia.

Articolo 5: introduce un rapporto con la commissione consiliare competente per materia.

Articolo 6: la proposta non comporta maggiori oneri per il bilancio regionale. Infatti nessuna disposizione necessita di spese aggiuntive ma può essere attuata attraverso l'utilizzo delle risorse già in essere presso la Giunta e il Consiglio regionale.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Finalità e oggetto

1. Per migliorare il funzionamento della Commissione paritetica prevista dall'articolo 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), garantire maggiore speditezza dei lavori e conseguire l'effettiva attuazione dello Statuto speciale, la presente legge disciplina i requisiti di nomina dei componenti designati dalla Regione, le modalità di partecipazione degli stessi alla Commissione, idonee forme di pubblicità dei lavori e i rapporti tra la Commissione paritetica e gli organi regionali, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), dello Statuto per la Sardegna e dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione e nel rispetto delle competenze statali, in particolare in riferimento al procedimento di designazione e nomina dei componenti statali e del procedimento di formazione delle norme di attuazione.

Art. 2

Programmazione dei lavori della Commissione paritetica

1. Il Consiglio regionale, entro tre mesi dalla prima seduta consiliare, approva l'atto di indirizzo che individua i temi di lavoro della Commissione paritetica ed è convocato, almeno una volta all'anno, per la discussione generale sui lavori della Commissione paritetica, in presenza della Giunta regionale.

2. Ai sensi dell'articolo 56 della legge costituzionale n. 3 del 1948, il Consiglio regionale esprime il proprio parere sullo schema delle norme di attuazione da sottoporre al Consiglio dei ministri e, con apposito ordine del giorno, può proporre alla Commissione paritetica integrazioni o modifiche al testo sottoposto al suo esame.

3. Il Presidente della Regione sollecita

tempestivamente il Presidente del Consiglio dei ministri quando i lavori della Commissione paritetica sono rallentati da ritardi dell'amministrazione statale nell'emanazione di pareri o nel rilascio della documentazione e quando il Consiglio dei ministri ritarda nell'approvazione delle norme di attuazione.

Art. 3

Rapporti con il Consiglio regionale

1. La Commissione paritetica si riunisce presso il Consiglio regionale. All'assegnazione del personale, dei locali e dei mezzi necessari per il funzionamento della Commissione provvede l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

2. La Commissione paritetica sottopone all'approvazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale un regolamento che disciplina il funzionamento dell'ufficio, la programmazione delle attività e le modalità dei lavori anche attraverso l'ausilio dei sistemi di videoconferenza, la possibilità di disporre l'audizione di soggetti esterni esperti su determinate materie, la pubblicità delle proposte e dei verbali della Commissione.

Art. 4

Designazione dei componenti regionali

1. Per garantire il necessario raccordo con la Giunta regionale fa parte di diritto della Commissione paritetica il direttore generale della Presidenza. Il secondo componente è designato dal Consiglio regionale nella seduta di approvazione dell'atto di indirizzo previsto dall'articolo 2, comma 1, ed è scelto tra soggetti in possesso di documentata esperienza, maturata in particolare nell'ambito del diritto costituzionale e del diritto pubblico.

2. Il bando per la presentazione delle domande è pubblicato a cura del Presidente del Consiglio regionale sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS). Le domande sono presentate alla Presidenza del

Consiglio regionale accompagnate dal curriculum e da elementi utili a documentare la competenza, l'esperienza e l'attitudine del candidato.

3. Il componente è scelto dal Consiglio regionale con votazione a scrutinio segreto e a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale. Se nelle prime tre votazioni non è raggiunto il quorum dei due terzi, il componente è scelto a maggioranza assoluta dei componenti.

4. I componenti designati dalla Regione durano in carica per l'intera legislatura in cui sono nominati. Per garantire stabilità e continuità nei lavori della commissione, i componenti restano in carica fino alla nomina dei nuovi componenti. La partecipazione del direttore generale della Presidenza ai lavori della Commissione è a titolo gratuito.

Art. 5

Attuazione della legge e clausola valutativa

1. La Commissione paritetica trasmette alla Commissione consiliare competente per materia, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, una relazione contenente le informazioni riguardanti lo stato di attuazione della legge. La Commissione consiliare competente propone al Consiglio regionale l'adozione delle conseguenti determinazioni.

Art 6

Norma finanziaria

1. La presente legge non comporta maggiori oneri per il bilancio regionale.