

Concorso

INAIL

293

**Funzionari
Amministrativi**

**MANUALE
TEORIA e QUIZ**

per la **prova scritta e orale**

NLD
CONCORSI

La **finanza ordinaria**, alla quale si riconducono le modalità di finanziamento di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni volte a consentire loro l'esercizio di tutte le funzioni, si compone di:

- 1) *tributi ed entrate propri*: sono i tributi stabiliti e applicati dagli enti territoriali esclusivamente nel proprio territorio, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ai sensi dell'art. 23 Cost., **l'istituzione di un nuovo tributo si effettua con legge**, sicché solo alle Regioni è consentito farlo in quanto gli enti locali non hanno potestà legislativa;
- 2) *compartecipazioni al gettito di tributi statali (c.d. erariali)*, per la quota riferibile al territorio dell'ente: le compartecipazioni non sono in realtà espressione di autonomia degli enti territoriali i quali in questi casi percepiscono una parte del gettito di un tributo statale ma non istituiscono né applicano il tributo. Tipico il caso dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);
- 3) *fondo perequativo istituito con legge statale*. Si tratta di risorse assegnate ai territori con minore capacità di entrate per abitante. Questo fondo è diretto a riequilibrare gli effetti del principio di autonomia finanziaria laddove avvantaggia i territori con maggiore ricchezza e quindi con più elevate entrate fiscali.

Accanto alla finanza ordinaria opera un altro canale di incameramento di risorse: la **finanza straordinaria**. Si tratta delle risorse aggiuntive erogate dallo Stato per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. L'erogazione è a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e non della generalità degli stessi enti.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni dispongono inoltre di un **proprio patrimonio**, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Il **federalismo demaniale**, espressione non presente nel testo della Costituzione, è stato disciplinato dal d. lgs. 28 maggio 2010, n. 85, che ha previsto il trasferimento agli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) di:

- beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, salvo quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, con esclusione dei fiumi di ambito sovraregionale e dei laghi di ambito sovraregionale, se non sono oggetto di intesa tra le Regioni interessate;
- aeroporti di interesse regionale o locale;
- miniere, cave e torbiere.

► 2.6. L'autonomia differenziata: interviene L. 26 giugno 2024, n. 86

► 2.6.1. Le differenze tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia differenziata o speciale.

Come si è visto, nel modello regionale italiano le Regioni si distinguono in Regioni ad **autonomia ordinaria** e Regioni ad **autonomia differenziata** o **speciale** (art. 116, comma 1, Cost.).

In relazione alla natura del singolo ente regionale, in particolare, presenta una forma diversa la potestà statutaria e sono variamente attribuiti allo Stato e agli enti medesimi le materie e gli ambiti di materie oggetto di potestà legislativa.

Con specifico riferimento alla disciplina **degli statuti regionali**, infatti, la Costituzione prevede che lo statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria sia approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi; esso è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale (art. 123 Cost.).

Al contrario, secondo quanto stabilito dall'art. 116, comma 1, Cost., lo statuto delle Regioni ad autonomia speciale è approvato con legge costituzionale; esso può essere modificato attraverso un procedimento che, a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome

di Trento e di Bolzano.”, in parte differisce dal normale procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Con riferimento alla potestà legislativa, invece, oltre che nella disciplina dei limiti alla legislazione regionale, la principale differenza tra enti regionali ad autonomia ordinaria ed enti regionali ad autonomia speciale sta sicuramente nell'attribuzione delle materie di competenza: per le Regioni ordinarie il riparto delle materie tra lo Stato e le medesime è fissato in via generale dall'art. 117 Cost.; per le Regioni a statuto speciale, invece, esso è fissato dal singolo Statuto regionale.

Focus. L'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

In realtà, dopo la riforma del titolo V, le competenze delle Regioni a statuto speciale non sono più fondate solo sulle previsioni statutarie, ma anche in base alle disposizioni che riguardano le Regioni ordinarie. L'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, infatti, stabilisce che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti si applica “anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite”.

La scelta di definire in modo tendenzialmente paritario le attribuzioni delle Regioni, riconoscendo un trattamento differenziato ad alcuni enti, rispondeva principalmente a ragioni geografiche e storiche: non solo ogni Regione presentava proprie specificità, ma era insuperabile il fatto che, già nella fase prerepubblicana, per arginare le istanze separatiste erano stati riconosciuti alle Regioni di confine e alle Isole statuti e concessioni (es. in Sicilia, r.d.lgs. n. 445/1946), mentre altri erano in progetto (es. Sardegna).

Focus. Gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale.

Con la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, “Conversione in legge regionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455”, la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, “Statuto speciale per la Sardegna”, la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, “Statuto speciale per la Valle d'Aosta”, la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, “Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”, sono stati approvati in Assemblea Costituente gli statuti speciali della Regione Siciliana, della Sardegna, della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige.

Solo nel 1963, invece, dopo la soluzione della questione di Trieste, fu approvato lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1, “Statuto speciale della Regioni Friuli-Venezia Giulia”).

Per questo motivo, già nella versione licenziata dall'Assemblea Costituente, l'art. 116 riconosceva l'autonomia differenziata del Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta.

Focus. Il modello regionale italiano a confronto con il modello regionale spagnolo.

L'opzione organizzativa accolta nella Costituzione italiana costituisce una sintesi originale della combinazione di istituti provenienti dall'esperienza federale e dall'esperienza regionale spagnola, con alcune specificità. In particolare, si allontana dalla soluzione integrale di decentramento asimmetrico che era stata sperimentata già con la Costituzione repubblicana del 1931 in Spagna, primo esempio di Stato regionale.

Per risolvere il problema politico-istituzionale di assicurare una cornice legale alle pretese di forte autonomia avanzate da alcune comunità presenti nel territorio spagnolo, infatti, lì si optò per la creazione di Regioni (*Comunidades Autónomas*) ad autonomia differenziata, la cui istituzione era affidata alla volontaria (ed eventuale) iniziativa delle popolazioni interessate, secondo un processo di autoidentificazione dal basso e di decentramento asimmetrico.

In assoluta continuità con la scelta del Costituente, la riforma del Titolo V della Costituzione ha confermato che le Regioni menzionate dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia,

secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale (art. 116, comma 1, Cost.). Nel tentativo di rivitalizzare l'esperienza regionale italiana, valorizzando il pluralismo istituzionale e territoriale nazionale e assicurando i diritti dei cittadini, tuttavia, con la riforma del Titolo V approvata nel 2001 è stata introdotta anche una nuova forma di specialità, alternativa e differente rispetto a quella inizialmente accolta nella Costituzione del 1948 (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico").

Infatti, a questa forma di autonomia differenziata possono accedere solo le Regioni a statuto ordinario; non è richiesto il procedimento di revisione costituzionale, ma un altro tipo di procedimento rinforzato; essa riguarda solo alcune materie o ambiti di materie ed è sottoposta al limite del rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria.

► 2.6.2. L'art. 116, comma 3, Cost.

Secondo quanto stabilito dall'art. 116, comma 3, Cost., alle Regioni a statuto ordinario possono essere attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Tale autonomia differenziata può essere attribuita solo nelle **materie**:

- 1) di competenza **concorrente** di cui all'art. 117, co. 3, Cost.;
- 2) di competenza statale **esclusiva** indicate nell'art. 117, co. 2, Cost.:
 - i. alla lettera l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace;
 - ii. alla lettera n), norme generali sull'istruzione;
 - iii. alla lettera s), tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'autonomia differenziata è riconosciuta alle Regioni a Statuto ordinario con **legge dello Stato rinforzata**.

In base al testo costituzionale, l'iniziativa è riservata alla Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119.

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

A tale legge, in particolare, spetta non solo la scelta su se attribuire alla Regione richiedente l'autonomia differenziata, ma anche la disciplina dei limiti imposti nella materia alla legge regionale.

► 2.6.3. I pregressi tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Dall'introduzione della disposizione costituzionale di cui all'art. 116, comma 3, Cost., il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Con la legge di stabilità per il 2014, il Parlamento aveva approvato alcune disposizioni di attuazione relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia.

In particolare, la legge aveva previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo era tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (art. 1, co. 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"). Il termine decorreva dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduceva nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa.

A partire dal 2018, poi, le Regioni Veneto e Lombardia, mediante indizioni di *referendum* consultivi, e l'Emilia-Romagna si sono attivate per dare applicazione a tale procedimento.

Alla fine della XVII legislatura, il governo Gentiloni ha sottoscritto con le stesse tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

In particolare, gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedevano che l'intesa avesse una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificassero situazioni di fatto o di diritto che ne giustificassero la revisione".

Le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato erano la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; la tutela della salute; l'istruzione; la tutela del lavoro; i rapporti internazionali e i rapporti con l'Unione europea, salva la possibilità di estendere successivamente il negoziato ad altre materie.

Con l'inizio della XVIII legislatura, le tre Regioni con le quali erano state stipulate le c.d. pre-intese