AUTONOMIA
FINANZIARIA

AUTONOMIA FINANZIARIA

- riconosce a Regioni ed enti locali l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa
- Attribuisce agli enti risorse autonome costituite da tributi ed entrate propri
- Precisa che la disciplina di tali risorse deve avvenire in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- Prevede che gli enti dispongano anche di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio
- Contempla un fondo perequativo da istituire per legge
- Prevede l'integrale finanziamento delle funzioni spettanti agli enti contemplati dalla legge
- Prevede la destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali in favore di singoli enti territoriali o gruppi di enti territoriali
- Detta principi e regole sul patrimonio delle Regioni ed enti locali sui limiti del ricorso all'indebitamento

Obiettivi della disposizione

- Delimitare i margini di scelta riservati al legislatore ordinario dello Stato
- Adozione di un modello di federalismo fiscale centrato sull'esigenza di responsabilizzare le Regioni nei confronti delle collettività sottostanti
- Estensione, per quanto possibile, agli enti locali delle garanzie assicurate in materia alle Regioni

Delimitare i margini di scelta riservati al legislatore ordinario dello Stato

- **Autonomia di entrata e di spesa**
- «solo i tributi istituiti dalle Regioni con legge propria» Corte Cost. n° 296/297/ 03
- **Competenza legislativa «concorrente» in materia di coordinamento della finanza pubblica**
- «la legge statale può prescrivere certi criteri ed obiettivi ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» Corte Cost. n° 390/04
- INTERVENTI «INVASIVI» per il riequilibrio della finanza pubblica devono presentare caratteri di provvisorietà e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento delle finalità da essi indicate. Corte Cost. 311/12; 236/13
- Competenze concorrente assume sempre più i caratteri di una competenza finalistica.

AUTONOMIA FINANZIARIA

Disciplina dei contributi aggiuntivi e degli interventi speciali.

Misure destinate ad aggiungersi alle risorse necessarie all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni ed agli enti locali.

- Destinate ad enti determinati enti
- Finanziamenti ad hoc destinati ad aggiungersi alle risorse necessarie a finanziare le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali
- Riferirsi a finalità specifiche (Corte Cost.

Disciplina dei contributi aggiuntivi e degli interventi speciali.

- Promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale
- Rimozione degli squilibri economici e sociali
- Promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona

Responsabilizzare le Regioni nei confronti delle collettività sottostanti

- Rapporto fisiologico tra representation e taxation
- Divieto che i prestiti eventualmente contratti dagli enti territoriali siano garantiti dallo Stato.
- Accountability degli organi di governo dei rispettivi elettorati
- Fondo perequativo
- - scongiurare il rischio che gli organi politici dell'ente, contando sull'aiuto statale, non attingano a tutte le risorse che il loro territorio sia in grado di offrire.
- Garantire l'autodeterminazione delle Regioni. I contributi non possono essere muniti di vincoli di destinazione. I contributi sono finalizzati a finanziare spese che le Regioni decidono in piena autonomia assumendone la responsabilità. Le Regioni godono di «ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» Corte Cost.

Estensione, per quanto possibile,
agli enti locali delle garanzie
assicurate in materia alle

Regioni

Manca della potestà legislativa gli enti
locali non sono in condizione di stabilire i
tributi « propri » secondo quanto previsto
dall'art. 119 comma 2 Cost.

Necessaria intermediazione di atti legislativi
che fissino la base legale dei regolamenti
adottabili in materia dagli enti.

Atti legislativi dello Stato ove si versi in
materie di competenza legislativa statale e da
atti legislativi sia dello Stato che delle
Regioni nelle altre materie.

Attuazione art. 119 Cost.

Per stabilire i nuovi tributi da parte delle Regioni è « necessario l'intervento del legislatore statale il quale, al fine di coordinare la finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali» Corte Cost. 37/04

Attuazione art. 119 Cost.

- La Regione può stabilire tributi propri soltanto quando
 - Si tratti di tributi aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali
 - Le norme che li prevedono rispettino i principi dell'ordinamento tributario ancorchè solo « incorporati» in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato
 - Corte Cost. 102/08

Legge n° 42/09

- Previsione di forme differenziate di finanziamento per le diverse tipologie di spesa
- Esclusione di ogni doppia imposizione
- Al trasferimento di risorse necessarie all'esercizio delle funzioni spettanti alle Regioni deve corrispondere la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato
- Riduzione delle aliquote dei tributi erariali corrispondenti al risparmio realizzato dallo Stato

Legge n° 42/09

- Tributi enti locali
- La legge statale deve disciplinare uno o più tributi *propri* con riconoscimento all'ente della facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi
- La legge deve individuare altri tributi, qualificati come propri, definendone presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e determinando, sia pur con garanzia di « adeguata flessibilità» le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.
- Le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria devono istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio

GIUNTA

PRESIDENTE GIUNTA

- -COMPETENZE IN QUALITA' DI PRESIDENTE DELLA REGIONE
- Promulgazione
- Indire i referendum ed elezioni regionali
- Rappresentare la Regione in giudizio
- Sottoscrizione di accordi o intese con lo Stato o altri enti locali
- COMPETENZE IN QUALITA' DI PRESIDENTE DELLA GIUNTA
- Ripartizione dei compiti tra gli assessori
- Adozione dei provvedimenti d'urgenza
- Presentazione al Consiglio dei disegni di legge

PRESIDENTE GIUNTA

- COMPETENZE IN QUALITA' DI ORGANO DI VERTICE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE
- «dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni»

GIUNTA

- Attuazione del programma di governo
- Predisposizione dei bilanci e dei documenti di programmazione economica e finanziaria
- Gestione del bilancio e l'amministrazione dei beni della Regione
- Delibera dei regolamenti regionali diversi da quelli di pertinenza del Consiglio
- Delibere in ordine alle liti attive e passive di cui sia parte la Regione
- Ratifica dei provvedimenti d'urgenza adottati dal Presidente
- Nomina e designazione di rappresentanti della Regione
- Delibera in ordine a contratti di cui la Regione sia parte

Consigli delle autonomie locali

- Legge 3/01
- Legge 142/90; L. 59/97, Dlgs 112/98) le Regioni si erano dotate di
- « *strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti capaci di dare luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze*»

Consigli delle autonomie locali

- Articolo 123
- - Consiglio autonomie locali sia organo necessario della Regione
- - Consiglio non sia configurato come un organo misto ma come un organo rappresentativo degli enti locali
- Consiglio chiamato ad esercitare funzioni consultive
- Riserva di Statuto
- Funzioni riserva di statuto
- Organizzazione legge regionale

Funzioni CAL

- Valorizzazione di pareri obbligatori seppur non vincolanti disponendo che gli scostamenti da essi richiedano la maggioranza assoluta e che vadano motivati
- Materie

CONSIGLIO REGIONALE

CONSIGLIO REGIONALE

- Art. 67 Cost.
- Articolo 69 Cost.
- Articolo 68 comma 1 Cost.
- Articolo 122 comma 4 Cost. Divieto di analogia.
- Articolo 68 comma 2 Cost.
- Ineleggibilità e incompatibilità
- Articolo 2 lettera d Legge 165/04 « *attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità **fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi***».
- **No deroga costituzionale**
- **Mancanza di competenze giurisdizionali in materia di giurisdizione**

CONSIGLIO REGIONALE

- Articolo 122 comma 3 Cost.
- Commissioni permanenti
- Commissione referente
- Commissione redigente
- Commissione deliberante (riconoscimento regionali della competenza residuale)
- Commissioni speciali
- Commissioni di inchiesta
- Gruppi consiliari . Gruppi monocellulari

CONSIGLIO REGIONALE

- Regolamenti interni
- Articolo 64 comma 1 Cost. Parlamento.
- Fonte differenziata. STATUTO
- Legge
- Sindacabilità Corte Costituzionale. No interna corporis

CONSIGLIO REGIONALE

- Funzione legislativa (art.121 comma 2)
- Funzione statutaria (art. 123 comma 2)
- Approvazione della mozione di sfiducia (art. 126 comma 2)
- Iniziativa legislativa statale (art. 121 comma 2 Cost)
- Iniziativa referendaria statale (art. 75, 138 cost)
- Funzione consultiva in ordine alle variazioni territoriali da cui sia interessata la rispettiva regione.

CONSIGLIO REGIONALE

- FUNZIONI INDIVIDUATE STATUTI
- Funzioni di indirizzo e controllo politico
- Mozioni: indirizza l'esecutivo
- Ordini del giorno: possono contenere istruzioni alla Giunta e operare all'interno del procedimento legislativo
- Risoluzioni: l'Aula definisce i propri orientamenti e detta linee guida alla Giunta.
- Inchieste, indagini conoscitive, audizioni, interrogazioni, interpellanze

CONSIGLIO REGIONALE

- Funzioni amministrative
- - funzioni di alta amministrazione: nomina dei titolari di organi regionali, approvazione atti di enti dipendenti dalla Regione
- - funzioni consultive: formulazione pareri
- - funzioni di monitoraggio e controllo delle politiche e della loro attuazione
- - clausole valutative che impegnano i soggetti investiti dell'esecuzione a mettere a disposizione dei Consigli elementi di giudizio circa l'impatto di atti
- Funzioni consultive: Statuti riconoscono alle Commissioni nel procedimento di formazione dei regolamenti di Giunta chiedendone il parere obbligatorio

Regioni e Unione Europa

Regioni e Unione Europea

- Assenza , in ambito nazionale ed europeo, di spazi di partecipazione all'elaborazione delle politiche europee
- Legge Fabbri (183/87) Regioni a Statuto speciale, la facoltà di dare diretta ed immediata esecuzione alle direttive europee, nelle materie di competenza esclusiva delle stesse, attraverso una normativa di dettaglio che tenesse conto del differente regime intercorrente tra queste ultime e quelle a statuto ordinario
- Legge La Pergola si è provveduto alla definizione della c.d. legge comunitaria annuale, capace di regolare, in maniera stabile, le fasi di attuazione e di informazione dei processi normativi e di regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni in tale ambito.
- Trattato di Maastricht riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante nel panorama europeo anche, e soprattutto, in un'ottica di attuazione del principio di sussidiarietà, strumento di straordinaria rilevanza ai fini della ripartizione delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri ed adatto alla definizione di un inedito rapporto tra diversi organi di governo in Europa incentrato sulla presenza delle realtà territoriali.

Regioni e Unione Europea

- riforma del Titolo V della Costituzione sono stati attribuiti, alle Regioni, considerata anche l'incidenza della normativa europea in ambito regionale, poteri e competenze in materia di rapporti internazionali con l'Unione
- Il consolidamento della dimensione europea delle Regioni, costituzionalmente garantita, è stato inoltre avvalorato non solo da alcuni interventi della Corte Costituzionale ma anche, e soprattutto, dalla stagione di riforma degli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria.
- Corte Costituzionale , chiamata a pronunciarsi sulla partecipazione delle Regioni alle dinamiche europee, ha evidenziato come “l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva”, ricordando altresì come “ la legittimità dell'intervento legislativo di una regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale”. Corte Costituzionale, 14 marzo 2008 n° 63

Regioni e Unione Europea

- Legge La Loggia - legge Buttiglione si è disciplinato il procedimento che le Regioni avrebbero dovuto seguire in fase di attuazione delle direttive europee, nonché il possibile intervento sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome
- Trattato di Lisbona ha inaugurato una nuova fase di democratizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, basato sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà, del ruolo delle Assemblee nazionali e delle autonomie territoriali degli Stati membri alle quali sono stati assegnati, per quel che attiene la fase decisionale in ambito europeo, nuovi poteri di informazione, partecipazione e controllo.
- Legge 24 dicembre 2012, n 234:
 - strumenti messi a disposizione delle regioni per incidere in ambito europeo
 - aspetti “organizzativi”
 - istituzione di un modello basato sulla possibilità per i Consigli regionali di attivarsi e trasmettere al Parlamento le proprie considerazioni “in tempo utile” al fine della definizione, da parte della stessa assemblea, del controllo di sussidiarietà

Regioni e Unione Europea

- Il legislatore nazionale sembrerebbe, quindi, aver definito un modello di partecipazione delle Regioni alla fase decisionale europea volto a potenziarne il ruolo delle stesse autonomie territoriali attraverso la definizione di importanti margini di discrezionalità nella fase di adattamento del proprio ordinamento giuridico al diritto europeo.
- Nell'ambito del processo di differenziazione Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, hanno previsto, nella fase di definizione delle bozze di intesa, la sottoscrizione di un addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione Europea, con il quale Stato e Regione si impegnano a rafforzare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione Europea nonché all'intensificazione delle relazioni transfrontaliere e della cooperazione transfrontaliera della collettività e delle autorità territoriali.
- In modo particolare tali documenti fanno riferimento a due aspetti riguardanti i rapporti internazionali delle Regioni rinvenibili nella cooperazione e negli interessi transfrontalieri, da un lato, e nella partecipazione delle stesse autonomie territoriali alla fase decisionale dell'Unione Europea dall'altro

Le fonti europee e le fonti del diritto regionale

Docente: Andrea Napolitano

E-mail: andrea.napolitano@uniparthenope.it

Fonti europee

- Fonti originarie: Trattati
- Fonti derivate: atti normativi che possono adottare Consiglio e Parlamento europeo
- Fonti vincolanti: Regolamenti, decisioni e direttive
- Fonti non vincolanti: Pareri e raccomandazioni

Fonti vincolanti

- **Regolamenti:** fonti vincolanti che hanno portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri
- **Direttive:** fonti vincolanti che impongono il raggiungimento di un risultato da raggiungere entro un determinato termine stabilito.
- **Direttive *self executing*** : direttive direttamente applicabili
- **Decisioni:** fonti vincolanti che impongono obblighi sono nei confronti dei destinatari. Non hanno portata generale ma specifica

Fonti non vincolanti

- **Raccomandazioni:** fonti non vincolanti rivolte nei confronti di Stati membri a conformarsi ad un determinato comportamento
- **Pareri:** fonti non vincolanti grazie alle quali potere conoscere il punto di vista dell'organo che li emette in merito ad una determinata questione.

Articolo 114 Cost.

- *«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*
- *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.*
- *Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.»*

STATUTO

E' una fonte del diritto regionale volta a regolare

- i tratti fondamentali della forma di governo di ogni singola regione
- i principi fondamentali dell'organizzazione di funzionamento della regione
- Il procedimento per l'approvazione della legge regionale
- Gli organi interni della regione
- La potestà regolamentare

Statuto regionale

- Regioni a statuto speciale
- Oltre a disciplinare l'organizzazione interna lo Statuto regola anche i poteri delle Regioni a statuto speciale che hanno una disciplina derogatoria rispetto a quella dettata dalla Costituzione
- Regioni a statuto ordinario
- Sono sottoposte ad una disciplina comune determinata dalla Costituzione ed in modo particolare dall'articolo 117 Cost.

APPROVAZIONE STATUTO

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, l'articolo 116 Cost. prevede che gli Statuti siano adottati con legge costituzionale.

La legge costituzionale 2/2001 ha modificato ogni singolo statuto delle regioni a statuto speciale prevedendo che la regione possa dotarsi di una propria **legge statutaria** che ridisegni la forma di governo ed il sistema elettorale.

Lo Statuto è quindi derogabile da una legge regionale rafforzata

Il procedimento di revisione degli statuti è semplificato

APPROVAZIONE STATUTO

- Per quanto riguarda le regioni ordinarie, il procedimento di approvazione dello Statuto delle stesse ha subito una radicale riforma dopo la modifica del titolo V della Costituzione
- Il «nuovo» articolo 123 Cost. stabilisce che lo Statuto sia approvato *«dal consiglio regionale con legge approvata a maggioranza dei suoi componenti con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi»*
- Entro tre mesi dalla pubblicazione stessa un cinquantesimo degli elettori della regione o 1/5 dei componenti del Consiglio regionale può proporre referendum.
- L'articolo 123 Cost. stabilisce che *« lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi »*

LEGGE REGIONALE

- La legge regionale è una legge ordinaria formale collocata nella categoria delle fonti primarie
- Procedimento di formazione della legge regionale
- 1) INIZIATIVA (Giunta, consiglieri regionali e soggetti previsti dagli Statuti)
- 2) APPROVAZIONE (Approvazione da parte del Consiglio regionale)
- 3) PROMULGAZIONE (Promulgazione da parte del Presidente della Regione)
- 4) PUBBLICAZIONE (Pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione)

Controllo di legittimità

- Corte Costituzionale n°200/08
- *« devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti e non possono estendersi alla valutazione sulla legittimità di atti legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione poiché questa funzione è riservata ai giudici ed alla Corte stessa »*

REGOLAMENTI REGIONALI

- L'articolo 121 Cost. non individua espressamente l'organo competente ad esercitare la potestà regolamentare.
- Sul punto la Corte Costituzionale ha evidenziato come spetti allo Statuto regionale stabilire se la potestà regolamentare debba essere affidata alla Giunta o al Consiglio regionale
- Secondo la Corte il «nuovo» articolo 121 Cost. deve essere interpretato quale « *vuoto di normazione che spetta alla Regione colmare nell'esercizio dell'autonomia statutaria*». (CORTE COST. 324/03)

RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

- L'articolo 117 Cost sottopone la legge regionale e la legge statale agli stessi limiti (rispetto della Costituzione; vincoli derivanti dall'ordinamento europeo; obblighi internazionali) e prevede
- 1) un elenco di materie sui c'è **potestà esclusiva dello Stato** (117.2)
- 2) un elenco di materie su cui le Regioni e lo Stato hanno **potestà legislativa concorrente** (117.3)
- 3) una clausola residuale per cui tutte le materie non comprese nei due elenchi precedenti spettano alla Regioni (**potestà legislativa residuale delle Regioni**)

MATERIE DI COMPETENZA «TRASVERSALE»

- Rientrano nella categoria delle materie di competenza esclusiva dello Stato che « tagliano» le materie di competenza regionale nel senso che le leggi statali che perseguono tali obiettivi possono incidere anche in materie riservate alle Regioni.
- Per evitare che questo giustifichi una invasione dello Stato in materie di competenza regionale la Corte Costituzionale ha affermato che lo Stato deve cercare l'intesa con le Regioni e che le norme statali andranno a vincolare le Regioni solo come principi e non impediscono alle Regioni di legiferare di volta in volta nel rispetto di questi.