

Concorso

SEGRETARI

TOMO I

COMUNALI e

PROVINCIALI 2024

340

posti

MATERIE **GIURIDICHE**

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per la preparazione al concorso

NLD
CONCORSI

Successivamente, è prevalso l'orientamento di far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una legge-quadro volta a definire le modalità di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

A partire dalla nota di aggiornamento al DEF 2020 la "legge-quadro" è stata inserita tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio.

Tale orientamento è stato poi confermato nell'ambito del governo Draghi.

► 4.4.1.3. L. 26 giugno 2024, n. 86: oggetto e finalità

Ad esito dell'ampia discussione sull'attuazione del regionalismo differenziato avviata a partire dalla fine della XVII legislatura, lo scorso giugno è stata approvata in via definitiva alla Camera la l. 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione."

La legge ha per oggetto la definizione dei principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e per la loro eventuale modifica o revoca, nonché delle modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e la Regione.

La soluzione di una legge generale di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., benché, come detto, non prevista espressamente dalla Costituzione, secondo quanto riportato nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere.

Essa, infatti, da un lato, individua i principi per l'attribuzione di funzioni alle Regioni che abbiano chiesto l'accesso a forme e condizioni particolari di autonomia per una o più materie richiamate dall'art. 116 cit. e delle connesse risorse umane, strumentali e finanziarie; dall'altro, definisce le modalità procedurali di approvazione, modifica e cessazione di efficacia delle intese fra lo Stato e la singola Regione, assicurando il coinvolgimento del Parlamento su un tema così rilevante.

Nello specifico, in premessa, sono individuate le **finalità** dell'intervento legislativo (art. 1), tra cui si richiamano il rispetto dell'unità nazionale e il fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio; il rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia; l'attuazione del principio di decentramento amministrativo; il fine di favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., nonché del principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost.

Si precisa inoltre che il riconoscimento dell'autonomia differenziata in materie riferibili ai diritti civili e sociali è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ("LEP"), ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119. Tali livelli, infatti, indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

Focus. I livelli essenziali delle prestazioni

A tale fine, il Governo è delegato ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 1, co. 791-801-*bis*, l. 29 dicembre 2022, n. 197, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025." (legge di bilancio 2023). Gli schemi degli atti normativi del Governo devono essere trasmessi alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia entro quarantacinque giorni, nonché di quelle competenti per i profili finanziari. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione.

Le Commissioni possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro venti giorni dall'assegnazione

di queste ultime; decorso tale ultimo termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato. A tali decreti legislativi è, inoltre, rimandata la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

È salvo, in ogni caso, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo *ex art. 120, comma 2, Cost.*.

La legge determina le materie, tra quelle suscettibili di attribuzione alle Regioni in attuazione dell'autonomia differenziata, in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione dei LEP:

- a) norme generali sull'istruzione;
- b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione;
- e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- f) tutela della salute;
- g) alimentazione;
- h) ordinamento sportivo;
- i) governo del territorio;
- l) porti e aeroporti civili;
- m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- n) ordinamento della comunicazione;
- o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Si prevede, altresì, che i LEP siano periodicamente aggiornati con d.P.C.M., sui cui relativi schemi sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

Nelle more, continuano ad applicarsi, ai fini della determinazione dei LEP nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le disposizioni previste dalla legge di bilancio 2023.

► 4.4.1.3.1. Le intese tra Stato e Regione per il riconoscimento dell'autonomia

L'art. 2 l. 26 giugno 2024, n. 86, disciplina il procedimento di approvazione delle intese, richiesta dalla Costituzione ai fini dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

L'**iniziativa** spetta alla Regione interessata, sentiti gli enti locali, secondo le modalità previste nell'ambito della propria autonomia statutaria. Essa può concernere una o più materie e le relative funzioni.

A questo punto si apre il **negoziato** tra la Regione e il Governo **per definire uno schema di intesa preliminare**.

Nello specifico, la richiesta è trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che, acquisita entro sessanta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia, e comunque decorso il predetto termine, avvia il negoziato con il richiedente.

Prima dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali da lui delegato informa dell'atto di iniziativa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

NB. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, l'oggetto del negoziato può essere limitato dal Presidente del Consiglio, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali o dei Ministri competenti per materia, ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa. Inoltre, con riguardo a materie riferibili ai LEP è svolto per ciascuna singola materia.

Lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione, corredato di una relazione tecnica, è **approvato dal Governo**, su proposta del Ministro per gli affari regionali. Alla riunione del Governo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

Successivamente, è trasmesso alla Conferenza unificata per il parere, che deve essere reso entro

sessanta giorni dalla data di trasmissione.

Acquisito il parere e comunque decorso il relativo termine, lo schema di intesa preliminare è immediatamente **trasmesso alle Camere** per l'esame dei competenti organi parlamentari, che si esprimono entro novanta giorni con atti di indirizzo, udito il Presidente della Giunta.

Valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo delle Camere e comunque decorso il termine di novanta giorni, il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali predispone lo **schema di intesa definitivo** al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario.

NB. L'atto di indirizzo non è vincolante: se il Presidente del Consiglio non intende conformarsi in tutto o in parte, riferisce alle Camere con relazione motivata.

Lo schema di intesa definitivo è **trasmesso alla Regione** interessata, che lo **approva** secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali.

Entro quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo, corredato di una relazione tecnica, su proposta del Ministro per gli affari regionali, è **deliberato dal Governo**.

Con lo schema di intesa definitivo, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, delibera un **disegno di legge di approvazione dell'intesa**, che vi è allegata. Alla seduta del Governo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

Dopo l'approvazione del Governo, l'intesa definitiva è immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Giunta regionale.

Il disegno di legge è quindi **trasmesso alle Camere** per la deliberazione *ex art.* 116, comma 3, Cost. (legge rinforzata).

La **durata** dell'intesa non è illimitata: essa non può essere superiore a dieci anni ed è indicata nell'intesa.

Alla scadenza, tuttavia, essa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di essere efficaci, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

► 4.4.1.3.2. Modifica e revoca dell'intesa

L'intesa può essere **modificata** o **revocata**.

La modifica è operata secondo la procedura descritta dall'art. 2, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo delle Camere.

L'intesa prevede poi i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia (integrale o parziale), con legge approvata a maggioranza assoluta.

In ogni caso, essa può essere disposta dallo Stato, con legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere, se ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio dell'obbligo di garantire i LEP.

► 4.4.1.3.3. Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie

Per effetto dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia all'ente regionale richiedente sono trasferite le connesse funzioni amministrative, unitamente alle risorse umane, strumentali e finanziarie, secondo le modalità e le procedure di quantificazioni previste nelle singole intese. L'intesa stabilisce infatti i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte delle Regioni dell'autonomia differenziata, che sono determinati con d.P.C.M., su proposta del Ministro per gli affari regionali, di

concerto con il Ministro dell'economia e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima.

Focus. La Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali.

La Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali è disciplinata dall'art. 5, secondo cui è istituita per l'individuazione dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento. In particolare, essa ha il compito di formulare proposte al riguardo, sentendo i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane.

Essa è disciplinata dall'intesa medesima. Vi partecipano, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali, un rappresentante del Ministro dell'economia e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI.

Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della stessa si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Come si vedrà nel par. 1.4.1., la l. 26 giugno 2024, n. 86, attribuisce alla Commissione paritetica anche il compito di monitorare gli oneri finanziari connessi al riconoscimento dell'autonomia differenziata e l'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

L'intesa individua inoltre le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale.

Il trasferimento delle funzioni attinenti a materie riferibili ai LEP (art. 4), con le relative risorse, può avvenire soltanto successivamente alla determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 3) nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio (art. 4). Inoltre, qualora dalla determinazione dei LEP derivassero nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, al trasferimento si potrà procedere soltanto dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare i medesimi LEP sull'intero territorio nazionale, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni.

Per le funzioni relative a materie o ambiti di materie diverse da quelle riferibili ai LEP, il trasferimento può essere effettuato nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente a partire dalla data di entrata in vigore della l. 26 giugno 2024, n. 86.

Le funzioni trasferite alla Regione sono attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'art. 118 Cost., contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie (art. 6). Restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse, di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), Cost..

► 4.4.1.3.4. Monitoraggio

Secondo quanto stabilito dall'art. 8, la **Commissione paritetica** svolge anche un'attività di monitoraggio. Infatti, essa procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi all'autonomia differenziata, in linea con le previsioni dell'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio.

La Commissione fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

Inoltre, la Commissione procede annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

In caso di scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito, il Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei

limiti delle risorse disponibili.

La Corte dei conti, invece, riferisce annualmente alle Camere sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione dell'autonomia differenziata rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.*

Oltre all'attività di monitoraggio e controllo sugli oneri finanziari connessi al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, all'art. 7, comma 4, si prevede in generale che, su iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, del Ministero dell'economia ovvero della Regione, possano essere disposte, anche congiuntamente, verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei LEP, nonché il monitoraggio delle stesse.

► 4.4.1.3.5. Disposizioni finanziarie e finali

Sotto il profilo finanziario, la legge reca **la clausola di invarianza finanziaria** con riferimento all'attuazione della medesima e di ciascuna intesa che ne derivi.

In particolare, dispone che il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio, nonché garantisce, per le singole Regioni che non siano parte delle intese, l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119 Cost..

Al contempo, il provvedimento stabilisce che lo Stato adotti **misure perequative** e di **promozione dello sviluppo economico**, della **coesione**, della **solidarietà sociale**, precisando che trova comunque applicazione la normativa volta ad assicurare l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali, anche nel quadro dell'attuazione Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

L'art. 11 prevede, infine, che la legge trovi applicazione nei confronti delle Regioni che abbiano già avviato il negoziato per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, nonché che si applichi anche alle Regioni a statuto speciale e le Province autonome ai sensi dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, che riconosce a tali enti territoriali forme di maggiore autonomia previste da tale legge.

► 4.4.1.3.6. Profili di illegittimità della L. 26 giugno 2024, n. 86: interviene Corte Cost., 14 novembre 2024.

Con comunicato del **14 novembre 2024**, la Corte Costituzionale, pur ritenendo non fondata la questione di costituzionalità della L.26 giugno 2024, n. 86, ha ravvisato **profili di illegittimità** su talune specifiche disposizioni.

I giudici costituzionali evidenziano che l'art. 116, co. 3, Cost. impone il necessario bilanciamento tra l'**autonomia** delle **Regioni** e i principi cardine di **unità della Repubblica**, **solidarietà**, **uguaglianza** e **tutela dei diritti dei cittadini** nonché dell'**equilibrio di bilancio**. In questa prospettiva, l'autonomia differenziata non deve essere ridotta a mera redistribuzione del potere politico tra Stato e Regioni, rappresentando piuttosto uno **strumento** finalizzato al perseguimento del bene comune e al miglioramento dell'efficienza amministrativa, in pieno accordo con il **principio** fondamentale di **sussidiarietà**.

In particolare, la Corte ha **censurato**:

- il **trasferimento di materie o ambiti di materie**, dovendo piuttosto la devoluzione riguardare **funzioni legislative e amministrative specifiche** ed essere motivata dalla sussidiarietà;
- il **conferimento** di una **delega** legislativa per la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** (LEP) in assenza di idonei criteri direttivi, rimettendo di fatto la decisione sostanziale al Governo e limitando le prerogative del Parlamento;
- la circostanza che, nella *intentio legis*, l'**aggiornamento dei LEP** sia rimesso a **Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** (dPCM) nonché il ricorso al predetto strumento normativo fino alla entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla legge per la definizione dei LEP;