DAI COMUNI ALL’EUROPA

GOVERNO DELLA COMUNITÀ E DEL TERRITORIO

Marco Giampieretti

1 – TERRITORIO E COMUNITÀ

TERRITORIO

Territorio: parte della superficie terrestre, comprensiva dei laghi, dei fiumi e dei corsi d’acqua interni (*acque interne*), della striscia di mare adiacente le coste con le baie e i golfi (*mare territoriale*), delle isole e dello spazio aereo sovrastante la terra e le acque (*spazio atmosferico*), sulla quale lo Stato o un altro ente territoriale esercita la propria **sovranità**, intesa come condizione di *indipendenza* (esterna) e *supremazia* (interna) nelle decisioni relative al governo della comunità

COMUNITÀ

La parola ***communitas*** (da *communis*, composto di *cum*, «insieme», e *munis*, derivato dalla radice indoeuropea **mei*, «dare in cambio», la stessa di *munus*, «dovere», «obbligo», «compito», «incarico», ma anche «dono», «regalo», «favore», e *mutuus*, con il significato originario di «obbligato a partecipare», cioè a «dare con il diritto di ricevere» un ufficio o un beneficio) indica un'unione stabile di esseri umani fondata sulla **reciprocità** di diritti e obblighi e sulla **comune partecipazione** alla vita collettiva

Lo stesso vale per la parola ***κοινωνία*** (da *κοινωνείν*, «avere in comune», «avere parte», «partecipare»), inizialmente utilizzata, nelle relazioni tra gli uomini e in quelle tra gli uomini e gli dei, per indicare un'azione comune (*κοινῇ*) o il comune possesso di una cosa, e, per astrazione, l'insieme dei legami di **solidarietà**, **corresponsabilità** e **partecipazione** che uniscono i membri di una comunità politica (*κοινωνία πολιτική*)

COMUNITÀ POLITICA

Comunità politica (o comunità territoriale): organizzazione di una collettività sul piano **locale** (es. Comuni, Province, Regioni), **nazionale** (Stati) o **internazionale** (es. *British Commonwealth of Nations*, denominazione fino al 1949 dell'Impero britannico quale comunità politica e territoriale costituita da tutti i popoli, anche indipendenti, che riconoscevano la sovranità della Corona britannica, oggi semplice simbolo della reciproca collaborazione; *Communauté française*, associazione politica costituita nel 1958 tra la Francia e 12 repubbliche africane, ex colonie francesi; *Comunità europee* – CECA 1951, CEEA/EURATOM 1957, CEE 1957 – sulle cui basi sono state istituite la *Comunità europea* e l'*Unione europea*)

ENTI TERRITORIALI

Ente territoriale: ente pubblico dotato di poteri di **indirizzo politico** (*ente politico*) che cura la **generalità degli interessi** (*ente esponenziale*) della comunità territoriale (locale, nazionale o sovranazionale)

Nell'**ordinamento italiano** sono enti territoriali:

- *Comuni*, *Province*, *Città metropolitane*, *Regioni* e *Stato*, che insieme costituiscono la Repubblica (art. 114 co. 1 Cost.)

- gli *enti locali* elencati nell'art. 2, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, c.d. TUEL), e nell'art. 1, L. 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c.d. "Legge Del Rio")

2 – STATO E REGIONI

STATO ACCENTRATO, REGIONALE, FEDERALE

Stato accentrato: forma di Stato nella quale agli enti territoriali sub-statali (Comuni, Province, Regioni ecc.) sono attribuite solo *funzioni amministrative* e limitate *funzioni normative di rango secondario* (statuti e regolamenti), previste da fonti primarie e ad esse subordinate

Stato regionale: forma di Stato nella quale agli enti territoriali sub-statali di livello più elevato (Regioni, Comunità autonome ecc.) sono attribuite anche *funzioni normative di rango primario* (leggi), previste da fonti costituzionali e ad esse subordinate

Stato federale: forma di Stato nella quale agli enti territoriali sub-federali di livello più elevato (Stati, Province, Cantoni ecc.) sono attribuite anche *funzioni giurisdizionali* previste da fonti costituzionali (salve eccezioni: es. Austria) ed è riconosciuto il potere di partecipare al *procedimento di revisione costituzionale*

IL MODELLO ITALIANO: UNITÀ E AUTONOMIA

Art. 5 Cost.

La Repubblica, **una** e **indivisibile**, riconosce e promuove le **autonomie locali**; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio **decentramento amministrativo**; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'**autonomia** e del **decentramento**

AUTONOMIA SPECIALE

Art. 116 Cost.

1. Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di **forme e condizioni particolari di autonomia**, secondo i rispettivi **statuti speciali** adottati con **legge costituzionale**

2. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle **Province autonome** di Trento e di Bolzano

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Art. 116 Cost.

3. Ulteriori **forme e condizioni particolari di autonomia**, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (*competenza concorrente*) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della *giustizia di pace*, n) (*norme generali sull'istruzione*) e s) (*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con **legge dello Stato**, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 (*finanza pubblica e sistema tributario*). La legge è approvata dalle Camere a **maggioranza assoluta** dei componenti, sulla base di **intesa** fra lo Stato e la Regione interessata

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Il 28 febbraio 2017 il Governo ha sottoscritto con la **Lombardia**, il **Veneto** e l'**Emilia-Romagna** tre distinti **accordi preliminari**, che individuavano i principi generali, i metodi e un primo elenco delle materie oggetto dell'autonomia, in vista della futura definizione dell'intesa

Secondo il Servizio Studi del Senato, nel luglio 2018 il procedimento per la richiesta dell'autonomia differenziata era già stato avviato da 13 Regioni su 15: 7 (**Campania**, **Liguria**, **Lazio**, **Marche**, **Piemonte**, **Toscana** e **Liguria**) avevano conferito l'incarico al Presidente di chiedere l'avvio della trattativa, mentre 3 (**Basilicata**, **Calabria** e **Puglia**) avevano assunto iniziative preliminari anche con l'approvazione di atti di indirizzo

Il 28 novembre 2019 il d.d.l. sull'autonomia differenziata è stato oggetto di un'**intesa** in sede di Conferenza Stato-Regioni ed è attualmente **in discussione** in Parlamento

AUTONOMIA ORDINARIA: LEGISLAZIONE

Art. 117 Cost.

2. Materie di **legislazione esclusiva dello Stato**: lett. a)-s)

3. Materie di **legislazione concorrente**: legislazione statale di principio; legislazione regionale di dettaglio nel quadro dei principi statali

4. Spetta alle **Regioni** la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (*competenza residuale*)

AUTONOMIA ORDINARIA: REGOLAMENTAZIONE

Art. 117 Cost.

6. La **potestà regolamentare** spetta allo **Stato** nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle **Regioni** in ogni altra materia. I **Comuni**, le **Province** e le **Città metropolitane** hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite

AUTONOMIA ORDINARIA: AMMINISTRAZIONE

Art. 118 Cost.

1. Le **funzioni amministrative** sono attribuite ai **Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di **sussidiarietà**, **differenziazione** ed **adeguatezza**

2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative **proprie** e di quelle **conferite** con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze

3. La legge statale disciplina **forme di coordinamento** fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali

AUTONOMIA ORDINARIA: FISCALITÀ

Art. 119 Cost.

1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea

2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di **compartecipazioni al gettito** di tributi erariali riferibile al loro territorio

3. La legge dello Stato istituisce un **fondo perequativo**, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante

AUTONOMIA ORDINARIA: FISCALITÀ

Art. 119 Cost.

1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea

2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di **compartecipazioni al gettito** di tributi erariali riferibile al loro territorio

3. La legge dello Stato istituisce un **fondo perequativo**, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante

3 – ENTI LOCALI

ENTI LOCALI

Art. 2 TUEL

1. Sono **enti locali** i *comuni*, le *province*, le *città metropolitane*, le *comunità montane*, le *comunità isolane* e le *unioni di comuni*

2. Le norme sugli enti locali previste dal testo unico si applicano anche ai *consorzi cui partecipano enti locali*, esclusi quelli che gestiscono attività di rilevanza economica e imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali

COMUNI

Art. 13 TUEL

1. Spettano al comune **tutte** le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla **persona** e alla **comunità**, dell'assetto e utilizzazione del **territorio** e dello **sviluppo economico**, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in **ambiti territoriali adeguati**, attua forme sia di **decentramento** di **cooperazione** con altri comuni e con la provincia

PROVINCE

Art. 19 TUEL

1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste **zone intercomunali** o l'intero **territorio provinciale** nei seguenti settori: a) difesa del **suolo**, tutela e valorizzazione dell'**ambiente** e prevenzione delle **calamità**; b) tutela e valorizzazione delle **risorse idriche ed energetiche**; c) valorizzazione dei **beni culturali**; d) **viabilità** e **trasporti**; e) protezione della **flora** e della **fauna**, parchi e riserve naturali; f) **caccia** e **pesca** nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei **rifiuti** a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli **scarichi** delle acque e delle **emissioni** atmosferiche e sonore; h) **servizi sanitari**, di **igiene** e **profilassi pubblica**, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla **istruzione secondaria** di secondo grado ed artistica ed alla **formazione professionale**, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione **dati**, **assistenza tecnico-amministrativa** agli enti locali

CITTÀ METROPOLITANE

Art. 1 L. 56/2014

2. Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del **territorio metropolitano**; promozione e gestione integrata dei **servizi**, delle **infrastrutture** e delle **reti di comunicazione** di interesse della città metropolitana; cura delle **relazioni istituzionali** afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee

5. Le città metropolitane di **Torino**, **Milano**, **Venezia**, **Genova**, **Bologna**, **Firenze**, **Bari**, **Napoli** e **Reggio Calabria** sono disciplinate dalla presente legge

4 – UNIONE EUROPEA

TRATTATI ISTITUTIVI

Le conseguenze disastrose della seconda guerra mondiale e la minaccia costante di un confronto est-ovest hanno fatto della **riconciliazione franco-tedesca** una priorità essenziale

La condivisione dell'industria del carbone e dell'acciaio da parte di sei Paesi europei – **Germania**, **Belgio**, **Francia**, **Italia**, **Lussemburgo** e **Paesi Bassi** – sancita dal trattato di Parigi del 1951, ha rappresentato il primo passo verso l'integrazione europea

I trattati di Roma del 1957 hanno rafforzato le fondamenta di tale integrazione come anche l'idea di un **futuro comune** per i paesi europei

UN LUNGO CAMMINO

- Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) (1951)
- Comunità economica europea (CEE) e Comunità europea dell'energia atomica (CEEA) (1957)
- Atto unico (1986)
- Trattato di Maastricht (1992)
- Trattato di Amsterdam (1997)
- Carta dei diritti fondamentali (2000)
- Trattato di Lisbona (2007)

IL QUADRO COSTITUZIONALE

Art. 11 Cost.

L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in **condizioni di parità** con gli altri Stati, alle **limitazioni di sovranità** necessarie ad un ordinamento che assicuri la **pace** e la **giustizia** fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo

Art. 117 Cost.

1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei **vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario** e dagli obblighi internazionali

IL MODELLO EUROPEO: UNITÀ NELLA DIVERSITÀ

Art. 3 TUE

1. L'Unione si prefigge di promuovere la **pace**, i suoi **valori** e il **benessere** dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di **libertà**, **sicurezza** e **giustizia** senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

3. L'Unione instaura un **mercato interno**. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'**ambiente**. Essa promuove il **progresso scientifico e tecnologico**. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la **giustizia** e la **protezione sociali**, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua **diversità culturale** e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del **patrimonio culturale europeo**.

IL VALORE DELL’IMPEGNO

“*Per far vivere una democrazia non basta la ragione codificata nelle norme di una Costituzione democratica, ma occorre dietro di esse la vigile e operosa presenza del* ***costume democratico****, che voglia e sappia tradurla, giorno per giorno, in concreta, ragionata e ragionevole realtà*”

(Piero Calamandrei)

GRAZIE