

CEDAM SCIENZE GIURIDICHE

Enrico Carloni
Fulvio Cortese

DIRITTO DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa</i>	pag.	XV
<i>Autori</i>	»	XVII

Parte Prima **Il sistema delle autonomie territoriali** (Enrico Carloni e Fulvio Cortese)

Capitolo Primo **Introduzione ai poteri locali. Invarianti e profili storici**

1. Premessa: le autonomie territoriali.....	»	3
2. Profili generali ed invarianti.....	»	4
2.1. Enti territoriali ed enti locali.....	»	4
2.2. I contenuti della nozione di autonomia.....	»	5
2.2.1. Autonomia e autogoverno.....	»	5
2.2.2. Autonomia e autarchia.....	»	6
2.2.3. L'autonomia come "non dipendenza".....	»	7
2.2.4. Le "aggettivazioni" dell'autonomia.....	»	7
2.2.5. L'autonomia "politica" degli enti territoriali.....	»	9
2.2.6. L'autonomia normativa degli enti territoriali.....	»	9
2.3. Autonomie e forma di Stato.....	»	10
2.3.1. Regionalismo e federalismo.....	»	11
2.4. Accentramento e decentramento, deconcentrazione.....	»	12
2.5. Il conferimento di funzioni e la sussidiarietà.....	»	13
3. I poteri locali nella tradizione italiana.....	»	14
3.1. Storia e geografia dei poteri locali.....	»	14
3.2. I modelli storici di riferimento nell'Italia pre-unitaria.....	»	15
3.3. Il sistema amministrativo comunale e provinciale nell'unificazione del Regno.....	»	16
3.4. L'esperienza fascista tra continuità e accentramento.....	»	19
3.5. La nascita delle Regioni speciali nel periodo pre-costituzionale.....	»	20
3.6. La cultura autonomista e regionalista all'alba della Costituente.....	»	21

Capitolo Secondo L'autonomia territoriale nella Costituzione italiana: fondamenti, realizzazioni e profili evolutivi

1.	Fondamenti	<i>pag.</i>	23
1.1.	Il principio autonomistico.....	»	23
1.2.	Il sistema delle autonomie territoriali.....	»	26
2.	Realizzazioni.....	»	29
2.1.	Le vicissitudini del regionalismo italiano e i ritardi dell'ordinamento locale	»	29
2.1.1.	L'affermazione "stato-centrica" del livello regionale	»	29
2.1.2.	Comuni e Province tra prospettive riformatrici e contraddizioni politico-istituzionali	»	32
2.2.	La preparazione e l'approvazione della grande riforma del 2001, tra ambiziose speranze e pratico realismo	»	34
2.2.1.	Una nuova stagione di interventi legislativi	»	34
2.2.2.	La riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione	»	36
2.2.3.	I fattori critici dell'assetto vigente	»	38
3.	I tentativi di superamento del sistema attuale: tra riforme abortite e riforme "in sala d'attesa"	»	40
3.1.	Prospettive di ulteriore trasformazione: oltre i tradizionali confini	»	42

Capitolo Terzo L'articolazione composita della Repubblica italiana: principi generali e soggetti

1.	Le autonomie territoriali come soggetti della Repubblica	»	45
1.1.	La Repubblica come comunità e come ordinamento composito	»	45
1.2.	Tra equiordinazione e regole strutturali: dalla forma alla sostanza	»	49
1.3.	I luoghi del coordinamento: il c.d. "sistema delle Conferenze".....	»	50
2.	Gli statuti come fonte dell'autonomia	»	52
2.1.	Gli statuti regionali	»	52
2.2.	Gli statuti degli enti locali.....	»	54
2.2.1.	Il "caso" delle Città metropolitane	»	56
3.	Le autonomie speciali e il "regionalismo differenziato"	»	57
3.1.	Il modello della specialità e le sue evoluzioni.....	»	57
3.2.	Le Regioni ordinarie e la ricerca di maggiore autonomia ...	»	61

Capitolo Quarto **La potestà normativa tra Stato e Regioni: distribuzione materiale e intreccio di competenze**

1.	La potestà legislativa.....	<i>pag.</i>	65
1.1.	La cornice repubblicana della potestà legislativa.....	»	65
1.2.	La competenza legislativa esclusiva dello Stato.....	»	67
1.3.	La competenza concorrente Stato-Regioni.....	»	69
1.4.	La competenza residuale delle Regioni.....	»	70
1.5.	Intreccio di competenze e modello "stato-centrico".....	»	71
1.5.1.	Le ambiguità dell'assetto costituzionale e l'operatività diffusa delle cc.dd. "materie-non materie" (o "materie trasversali").....	»	71
1.5.2.	L'attuazione del diritto dell'Unione europea.....	»	74
1.5.3.	Il difficile compito di districare e riequilibrare l'intreccio: tra norme cedevoli, criterio della prevalenza e leale collaborazione.....	»	75
1.5.4.	La c.d. "chiamata in sussidiarietà" e i suoi effetti ulteriormente "centralizzanti".....	»	77
2.	La potestà regolamentare.....	»	79
3.	La potestà normativa nelle autonomie speciali.....	»	81

Capitolo Quinto **Funzioni amministrative, risorse e assetto dei poteri territoriali**

1.	Le funzioni amministrative degli enti territoriali.....	»	85
1.1.	Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V.....	»	86
1.2.	L'art. 118 ed i principi per il riparto delle funzioni amministrative.....	»	87
1.3.	Le "funzioni fondamentali" degli enti locali.....	»	90
1.4.	Il problema delle funzioni "proprie".....	»	91
1.5.	L'autonomia in ordine alle funzioni: autonomia normativa e riduzione dei controlli.....	»	92
1.6.	L'attuazione legislativa del disegno costituzionale.....	»	93
1.7.	L'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.....	»	96
1.8.	Funzioni locali e riforma delle Province.....	»	98
2.	Il sistema finanziario regionale e locale.....	»	99
2.1.	Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione...	»	100
2.2.	L'impianto costituzionale: risorse proprie e compartecipazione.....	»	102
2.3.	I fondi perequativi ed i costi standard.....	»	103
2.4.	Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali.....	»	104
3.	I meccanismi straordinari ed i raccordi.....	»	105
3.1.	L'articolo 120 della Costituzione.....	»	106

3.2.	Controlli "straordinari" e controlli ordinari	pag.	108
3.3.	Il principio di leale collaborazione	»	109
3.4.	Il "sistema delle Conferenze"	»	111
Capitolo Sesto La forma di governo delle Regioni			
1.	La forma di governo regionale	»	113
1.1.	Una disciplina variabile, ma orientata	»	113
1.2.	La legislazione elettorale: un quadro d'insieme	»	115
1.3.	La forma di governo nelle autonomie speciali	»	118
2.	Gli organi politici regionali	»	120
2.1.	Il Consiglio	»	120
2.2.	Il Presidente	»	121
2.3.	La Giunta	»	122
3.	Gli altri organi disciplinati dagli statuti	»	123
4.	Il sistema amministrativo regionale: cenni generali	»	125
Capitolo Settimo Gli enti "di area vasta". Province e città metropolitane			
1.	Il sistema amministrativo "millefoglie" e le spinte al suo superamento	»	129
1.1.	Il sofferto percorso di riforma degli enti intermedi	»	131
1.2.	La riforma "Delrio" degli enti di area vasta	»	132
2.	La questione metropolitana: aree metropolitane e Città metropolitane	»	133
2.1.	Gli organi di governo e le opzioni statutarie	»	135
2.2.	Le funzioni "strategiche" delle Città metropolitane	»	138
2.3.	Roma capitale tra richiamo costituzionale e disciplina legislativa	»	139
3.	Le Province dopo la "abolizione delle Province"	»	141
3.1.	Gli organi di governo della Provincia	»	141
3.2.	Le funzioni ed il nodo della finanza provinciale	»	143
3.3.	Gli enti di area vasta (e gli enti locali) nelle Regioni speciali	»	145
4.	I nodi aperti nell'assetto dei poteri intermedi	»	146
Capitolo Ottavo Il governo di prossimità: Comune e forme associative			
1.	Il "Comune" al centro del sistema locale	»	149
2.	Il problema della dimensione comunale e le politiche di riordino	»	150
2.1.	Fusioni dei Comuni e riordino territoriale	»	152

2.2.	Le forme associative tra enti locali	<i>pag.</i>	153
2.3.	L'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali..	»	155
3.	Le funzioni amministrative comunali.....	»	156
3.1.	I servizi alla persona e alla comunità	»	157
3.2.	Le funzioni in materia di sviluppo economico e attività produttive.....	»	159
3.3.	Le funzioni in materia di assetto ed utilizzazione del territorio	»	160
3.4.	Le funzioni di interesse statale del Comune.....	»	161
4.	I servizi pubblici locali.....	»	163
5.	L'autonomia normativa dei Comuni.....	»	164
5.1.	L'autonomia statutaria dei Comuni	»	165
5.2.	L'autonomia regolamentare dei Comuni	»	167
6.	L'organizzazione e la forma di governo del Comune	»	168
6.1.	Le competenze degli organi di governo.....	»	169
6.2.	Elezioni, costituzione e cessazione degli organi di governo.....	»	170
6.3.	Controlli sugli organi e scioglimento dei Consigli comunali	»	173
6.4.	Diritti dei consiglieri e degli amministratori.....	»	175
7.	Politica ed amministrazione nel governo locale	»	176
8.	Autonomia finanziaria e risorse proprie del Comune.....	»	178

Parte Seconda **Le autonomie territoriali: temi e prospettive** (a cura di Enrico Carloni e Fulvio Cortese con scritti di D. Donati, M. De Donno, M. Falcone, F. Giglioni, C. Tubertini, F. Di Lascio, V. Antonelli, B. Ponti, A. Simonati, F. Guella, T. Bonetti, G. Piperata)

Capitolo Primo **Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa** (Daniele Donati)

1.	Architetture istituzionali in Europa. Un quadro di sintesi ragionato.....	»	181
1.1.	I livelli di governo e le variabili strutturali.....	»	183
1.2.	Le variabili funzionali.....	»	184
2.	La differenziazione come tendenza qualificante i sistemi autonomistici	»	188
2.1.	Differenziazione dei sistemi e differenziazioni nei procedimenti.....	»	189
2.2.	La molteplicità di soluzioni dei livelli intermedi.....	»	191
2.3.	I modelli di riferimento all'epoca della differenziazione..	»	193

3.	I sistemi territoriali alla prova delle emergenze	pag.	196
3.1.	Gli effetti della crisi finanziaria del 2008	»	197
3.2.	Gli effetti della crisi sanitaria del 2020	»	201
3.3.	Neo-centralismo e traiettorie centrifughe	»	206

Capitolo Secondo Le Regioni nel quadro delle politiche europee
(Marzia De Donno)

1.	Il “posto” delle Regioni nella <i>governance</i> europea	»	213
2.	La prospettiva istituzionale. I rapporti tra UE, Stati e Regioni... ..	»	218
2.1.	Il Comitato delle Regioni	»	218
2.2.	L'apertura del Consiglio dell'Unione europea ai rappresentanti degli enti territoriali degli Stati membri	»	220
3.	La disciplina italiana della partecipazione regionale alla definizione delle politiche europee. Il ruolo delle Regioni italiane nella c.d. fase “ascendente”	»	223
3.1.	La partecipazione diretta	»	225
3.2.	La partecipazione indiretta	»	226
4.	La fase “discendente”: l'attuazione regionale nelle materie di propria competenza	»	230
5.	La prospettiva funzionale. Il ruolo delle Regioni nelle politiche di coesione europea	»	232
5.1.	I fondi strutturali nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027	»	234

Capitolo Terzo Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne” (Matteo Falcone)

1.	Le politiche europee per le città (ed i territori sub-regionali) ...	»	239
2.	La Carta europea dell'autonomia locale e il suo valore giuridico	»	240
2.1.	L'effettività della Carta e la sua applicazione in Italia	»	242
3.	Oltre la “cecità” urbana europea. I principi europei dei Trattati ed il loro impatto urbano	»	245
4.	L' <i>acquis</i> urbano europeo ed i principali documenti europei sulle città	»	247
5.	L' <i>urban mainstreaming</i> nelle politiche di coesione europea... ..	»	249
6.	L'agenda urbana europea e le strategie nazionali	»	252
6.1.	Le politiche nazionali (Pon) e regionali (Por) in materia di sviluppo sostenibile urbano	»	255
6.2.	Gli interventi strategici per le città (il caso delle periferie)	»	258

7. I piani nazionali per le aree territoriali nel quadro delle politiche europee. La strategia nazionale per le aree interne pag. 260
8. Problemi e prospettive di sviluppo..... » 263

Capitolo Quarto **Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune** (Fabio Giglioni)

1. Le città come *civitas* » 267
2. Le città come soggetto debolmente collegato con il territorio... » 269
3. Le città e lo Stato » 271
4. Le città come fonte di emancipazione giuridica delle esperienze comunitarie » 277

Capitolo Quinto **L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali** (Claudia Tubertini)

1. Legislazione regionale e organizzazione dei poteri locali..... » 285
2. I sistemi locali nelle disposizioni degli statuti regionali » 289
3. L'attuazione regionale delle più recenti riforme locali » 291
- 3.1. Articolazione delle competenze e modelli organizzativi. Il ruolo regionale e quello delle Province » 293
- 3.2. L'assetto delle forme associative intercomunali » 295
- 3.3. Le politiche di riordino territoriale ed il sostegno ai processi di fusione..... » 298
- 3.4. La collocazione delle Città metropolitane » 300
- 3.5. Le esperienze statutarie metropolitane » 303
4. I sistemi locali nelle Regioni a statuto speciale » 305

Capitolo Sesto **Poteri locali e amministrazione periferica dello Stato** (Francesca Di Lascio)

1. Il sistema dei poteri sul territorio, tra Stato e autonomie..... » 311
2. Origini, caratteri ed evoluzione dell'amministrazione periferica dello Stato..... » 313
3. Le prefetture e gli uffici territoriali del governo (Utg) » 317
4. L'amministrazione periferica per la tutela del patrimonio culturale: i segretariati regionali e le soprintendenze » 321
5. Le autonomie funzionali » 324
6. La *governance* delle funzioni su base territoriale ed i meccanismi di coordinamento operativo..... » 328
7. Le conferenze e l'evoluzione dei meccanismi di decisione "in conferenza" » 331

Capitolo Settimo **I controlli sulla legalità e il sistema dell'anticorruzione negli enti territoriali**
(Benedetto Ponti)

1.	I controlli sugli enti locali prima della riforma del Titolo V	pag.	333
2.	Governo locale e rilievo delle politiche anticorruzione	»	334
3.	Elementi essenziali della politica anticorruzione	»	337
4.	Autonomia locale e politica pubblica nazionale anticorruzione ...	»	339
5.	Anticorruzione e adeguatezza organizzativa degli enti territoriali.....	»	341
6.	La razionalizzazione organizzativa degli acquisti	»	343
7.	Programmazione e gestione delle politiche anticorruzione a livello locale	»	346
8.	Lo specifico rilievo della disciplina sulle inconfiribilità e sulle incompatibilità a livello locale	»	349
9.	Riflessi penalistici dell'anticorruzione e suo rilievo negli enti locali.....	»	351

Capitolo Ottavo **La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale** (Anna Simonati)

1.	Trasparenza e partecipazione: la "polisemia" come tratto comune	»	353
1.1.	La trasparenza amministrativa e gli obblighi di pubblicazione.....	»	353
1.2.	La partecipazione amministrativa come principio evolutivo.....	»	355
2.	Gli istituti "tradizionali": <i>referendum</i> , petizioni, consultazioni della cittadinanza e azione popolare	»	356
3.	Gli accessi amministrativi	»	358
4.	I "nuovi" strumenti partecipativi: il dibattito pubblico nella disciplina nazionale e le implicazioni applicative della sindrome "Nimby".....	»	362
5.	Gli sviluppi nella legislazione regionale sul governo del territorio	»	365
5.1.	Prove tecniche di "regionalismo differenziato", fra trasparenza e partecipazione	»	365
5.2.	La pianificazione strategica del territorio.....	»	367
6.	I regolamenti comunali per la "cittadinanza attiva"	»	369
7.	Un cenno alle sperimentazioni in materia di sicurezza urbana...	»	371
8.	Brevi considerazioni di sintesi.....	»	372

Capitolo Nono **Il sindaco "ufficiale di Governo" e "autorità locale": sicurezza, protezione civile e sanità**
(Vincenzo Antonelli)

1.	Città e sicurezza	<i>pag.</i>	375
2.	La sicurezza delle città in Europa	»	376
3.	Il riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato, Regioni ed autonomie locali.....	»	377
4.	Il Sindaco quale autorità locale di pubblica sicurezza.....	»	380
5.	Il Sindaco ufficiale di Governo.....	»	381
6.	Il potere di ordinanza del Sindaco in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica.....	»	384
7.	Il regime sostanziale e procedurale delle ordinanze sindacali....	»	387
8.	L'ordine di allontanamento e il divieto di accesso	»	389
9.	Gli ulteriori strumenti per la sicurezza urbana: la sicurezza partecipata e la videosorveglianza	»	391
10.	La potestà regolamentare comunale.....	»	393
11.	La sicurezza integrata	»	394
12.	La partecipazione dei privati alla sicurezza delle città: dalla sicurezza complementare alla sicurezza comunitaria	»	396
13.	Le funzioni comunali e i poteri del Sindaco in materia di protezione civile	»	398
14.	Le funzioni comunali e i poteri del Sindaco nel settore della sanità.....	»	400

Capitolo Decimo **La contabilità armonizzata degli enti territoriali** (Flavio Guella)

1.	La decisione di bilancio di Regioni ed enti locali.....	»	405
2.	L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali.....	»	408
2.1.	Costituzione e armonizzazione della contabilità territoriale	»	409
2.2.	La struttura del bilancio armonizzato	»	412
2.3.	La gestione del bilancio armonizzato	»	415
3.	I vincoli alle scelte di bilancio degli enti territoriali	»	421
3.1.	Il Patto di stabilità interno.....	»	423
3.2.	Il passaggio all'equilibrio di bilancio negli enti territoriali...	»	427

Capitolo Undicesimo **Autonomie territoriali e governo del territorio** (Tommaso Bonetti)

1.	Autonomie territoriali e governo del territorio: una premessa...	»	431
2.	Il sistema di pianificazione del territorio tra innovazioni e continuità.....	»	433

3.	La pianificazione regionale: alla continua ricerca di una identità ...	pag.	435
4.	La pianificazione provinciale e metropolitana: il problema dell'area vasta.....	»	439
5.	Il livello di pianificazione comunale: dal piano regolatore generale alla "regionalizzazione" urbanistica.....	»	444
6.	Le funzioni comunali in materia edilizia tra esigenze di autonomia e spinte alla standardizzazione.....	»	449
7.	Le tendenze più recenti: i processi di rigenerazione urbana.....	»	452
Capitolo dodicesimo I servizi pubblici locali (Giuseppe Piperata)			
1.	Il servizio pubblico locale: un concetto inafferrabile.....	»	455
1.1.	Le origini.....	»	457
1.2.	I confini.....	»	458
1.3.	Le categorie.....	»	459
2.	Titolarità e governo del servizio.....	»	461
2.1.	Titolarità delle attività e possibili ambiti territoriali di erogazione.....	»	461
2.2.	Gli strumenti di governo e la tutela dell'utente.....	»	461
3.	Le fonti di disciplina dei servizi pubblici locali.....	»	463
4.	Principi e modelli di gestione dei servizi pubblici locali.....	»	466
5.	Il Testo unico delle società partecipate.....	»	471
5.1.	Aspetti generali.....	»	472
5.2.	Le società <i>in house</i>	»	475
5.3.	Le società miste.....	»	477
	<i>Indicazioni bibliografiche</i>	»	481
	<i>Indice analitico</i>	»	503